

Tilburg University

Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert

Verschuuren, Jonathan; Bink, Kim

Publication date:
2015

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J., & Bink, K. (2015). *Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert*. Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Naar slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert

Eindrapport

Prof. mr. Jonathan Verschuuren, Kim Bink

26 februari 2015 [geanonimiseerde versie]



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Literatuur survey verhouding milieuregelgeving-innovatie	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Milieu-innovatie bij bedrijven komt niet vanzelf	5
2.3	Vormen van milieu-innovatie	5
2.4	Impact van overheidsingrijpen	6
2.4.1	De Porter hypothese	6
2.4.2	Wat is 'goed vormgegeven' milieuregelgeving?	7
2.4.3	'Technology forcing'	9
2.5	Conclusie	11
2.6	Gebruikte literatuur	12
3	Het doel en de toepassing van artikel 2.4 Crisis- en herstelwet	14
3.1	Inleiding	
3.2	De parlementaire geschiedenis van de Crisis- en herstelwet	14
3.2.1	De Crisis- en herstelwet	14
3.2.2	De experimenteerbepaling	15
3.3	Commentaar op artikel 2.4 Chw	16
3.3.1	Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State	16
3.3.2	Reacties uit de rechtspraak	17
3.4	Evaluatie van de toepassing van artikel 2.4 Chw in de praktijk	18
3.4.1	Evaluatie 2010-2011	18
3.4.2	Voortgangsrapportage 2011-2012	19
3.4.3	Voortgangsrapportage 2012-2013	20
3.4.4	Voortgangsrapportage 2013-2014	20
3.5	De Omgevingswet	21
3.5.1	Het wetsvoorstel Omgevingswet	21
3.5.2	De experimenteerbepaling	21
3.6	Samenvatting	24
4	Belemmerende milieuregelgeving in de praktijk: 5 casussen	26
4.1	Casus 1: Innovatieve duurzame waterzuivering, industrieterrein Vossenbergh, regio Tilburg	
4.2	Casus 2: Duurzaam Industriepark Cranendonck (DIC)/ Nyrstar Budel BV, Budel Dorplein	
4.3	Casus 3: Insectenweek bij Protix Bioystems Company B.V.	
4.4	Casus 4: Eco-Energy & De Logt - vergisting en gebiedsontwikkeling	
4.5	Casus 5: Spanningsveld tussen vergunningsproces en innovatief ondernemen	
5	Conclusies: karakteristieken van op innovatie gerichte milieuregelgeving	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Huidige omgevingsregelgeving belemmert niet, mits ...	49
5.3	Huidige omgevingswetgeving stimuleert niet, maar biedt wel kansen	53
5.4	Karakteristieken van innovatievriendelijke regelgeving en aanbevelingen	56

Hoofdstuk 1 Inleiding

Wet- en regelgeving op milieuterrein (in brede zin, dus inclusief water, natuur, ruimtelijke ordening) zijn vooral bedoeld om alle bedrijven aan een zeker minimum aan milieumaatregelen te binden en daarmee de leefomgeving te beschermen en een 'level playing field' te scheppen. Daarmee heeft wetgeving de neiging om te reguleren op basis van de op dat moment meest gangbare technologie. Als gevolg daarvan stimuleert milieuwetgeving vaak niet tot grote innovaties. Zo is de milieuvergunning voor de grotere bedrijven in de EU gebaseerd op de beste *bestaande* technieken.

Er is het afgelopen 15 jaar veel onderzoek gedaan naar zgn. 'smart regulation': een slimme mix van diverse regelgevende instrumenten (waarbij regelgeving breed wordt opgevat, inclusief zelfregulering) waarmee wordt bereikt dat bedrijven zelf keuzeruimte hebben én benutten om door de overheid gewenste milieudoelen te realiseren. Er wordt wel gesproken over de reguleringspyramide, waarbij de overheid beschikking heeft over tal van verschillende dwingende en minder dwingende instrumenten. Afhankelijk van de context kan een ideale policy mix worden ingezet. De literatuur spreekt in dit verband ook wel over reguleren of handhaven met 'carrot and stick' waarbij de wortel dient als middel om vrijwillige medewerking te bereiken, maar de overheid uiteindelijk ook altijd een stok achter de hand moet hebben om medewerking van bedrijven af te dwingen als dit niet anders kan. Hoewel hier veel onderzoek naar is gedaan, en er in de jaren negentig ook in Nederland veel aandacht voor was (discussies over vergunning op hoofdzaken bijvoorbeeld, gekoppeld aan een milieuzorgsysteem), lijkt er momenteel weinig vooruitgang te worden geboekt bij het stimuleren van innovatie door omgevingswetgeving. Toch bestaat daar behoefte aan vanwege twee schijnbaar moeilijk te verenigen doelen: aan de ene kant een steeds grotere uitdaging om een leefbaar milieu te behouden, en aan de andere kant economische druk om bedrijven hun gang te laten gaan in tijden van economische crisis. Vaak lijkt er van te worden uitgegaan dat er geen ruimte is tot regulering die innovatie stimuleert, maar naar onze mening is dit nooit systematisch onderzocht.

Het ministerie van IenM heeft ons opdracht gegeven op zoek gaan naar de huidige en toekomstige mogelijkheden voor de Nederlandse milieuwet- en regelgeving om innovaties te faciliteren en stimuleren, waarbij we nadrukkelijk ook kijken naar bepalingen die innovaties in de weg staan. De onderliggende hypothese daarbij is dat wetgeving wel degelijk kan aanzetten tot groene innovatie. De huidige en toekomstige experimenteerregeling in resp. de Crisis- en herstelwet (art. 2.4 Chw) en de Omgevingswet zal hierbij een centrale plaats innemen.

Wij hanteerden hiervoor de volgende aanpak:

- a) Internationale literatuursurvey op het terrein van "smart regulation" en "eco-innovation", het creëren van een begrippenkader en toetsingskader voor slimme milieuregelgeving die innovatie stimuleert. Dit deel van het onderzoek is neergelegd in hoofdstuk 2.
- b) Evaluatie van mate waarin huidige omgevingswetgeving (milieu, r.o., water, natuur) innovaties belemmeren dan wel stimuleren, met aandacht voor artikel 2.4 Chw.
 1. Evaluatieonderzoek art. 2.4 Chw (neergelegd in hoofdstuk 3);
 2. Empirisch onderzoek naar vijf casussen (hoofdstuk 4).
- c) Vertaling bevindingen uit a) en b) naar milieuregelgeving in Nederland: welke karakteristieken heeft de ideale milieuwetgeving? (hoofdstuk 5).

In alle fasen van het onderzoek zal uiteraard nauwkeurig de relatie met het EU-recht in de gaten worden gehouden aangezien voor de meeste beleidsterreinen, zoals ook die van afval en chemische stoffen, het EU-recht de grenzen aangeeft waarbinnen het Nederlandse recht zich zal moeten begeven. Het is op voorhand aannemelijk dat eventuele belemmeringen ook of juist op het niveau van de EU liggen en daar moeten worden aangepakt.

Einddoel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan het ministerie van IenM over hoe vanuit de rijksoverheid eco-innovaties in het bedrijfsleven *door regelgeving*, primair de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsbesluiten gestimuleerd kunnen worden.

Hoofdstuk 2 - Literatuur survey verhouding milieuregelgeving-innovatie

2.1 Inleiding

Innovatie wordt doorgaans, in navolging van Schumpeter (1942), gedefinieerd als de commercieel succesvolle toepassing van een idee, van uitvinding (de initiële ontwikkeling van een nieuw idee) tot en met verspreiding (de brede toepassing van een innovatie) (Stewart 2010). *Smart regulation* is dan regulering die zo is vormgegeven dat innovatie wordt gestimuleerd, gericht op het halen van milieudoelen (Leitner 2010). De term ‘smart regulation’ is overigens niet per se op innovatie gericht, maar wordt doorgaans ook in meer algemene zin gebruikt als een moderne vorm van efficiënte en effectieve milieuregelgeving die gebruik maakt van een mix van instrumenten in de juiste dosering toegespitst op de specifieke kenmerken van het voorliggende milieuprobleem (Gunningham and Grabosky 1998). In dit onderzoek zijn we vooral geïnteresseerd in regelgeving die innovaties stimuleert of in elk geval faciliteert. Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre regelgeving innovatie bevordert. Een groot deel van dit onderzoek heeft betrekking op milieu-innovaties en milieuregelgeving. Veel van deze literatuur betreft empirisch economisch onderzoek naar processen in bedrijven. In dit hoofdstuk zal een kort overzicht worden gegeven van de meest recente relevante literatuur met als doel het vinden van kenmerken waaraan regelgeving moet voldoen wil zij als innovatievriendelijk worden aangemerkt.

2.2 Milieu-innovatie bij bedrijven komt niet vanzelf

Uit de literatuur waarin onderzocht is waarom bedrijven tot innovatie overgaan, komt naar voren dat de rol van de overheid erg belangrijk is. De markt stimuleert niet tot innovatie omdat de door innovatie ontwikkelde producten en processen die tot milieuverbetering leiden niet meteen door de markt worden beloond. De milieuwinst die wordt geboekt komt de samenleving als geheel ten goede, maar komt niet meteen tot uitdrukking in een stijgende omzet of grotere opbrengst. Bovendien blijkt dat zelfs als een bedrijf, desondanks, ervoor kiest om een milieu-innovatie door te voeren, dit proces vaak vastloopt op een reeks van interne obstakels, zoals gebrek aan know-how, tijd, middelen en interne verantwoordelijkheid voor het innovatieproces (Jänicke & Lindemann 2010). Vandaar dat geconcludeerd wordt dat de overheid een belangrijke rol toekomt om innovatie te stimuleren.

2.3 Vormen van milieu-innovatie

De ene innovatie is de andere niet. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen zwakke, sterke en radicale innovaties (Jänicke & Lindemann 2010):

- Zwakke milieu-innovaties zijn dan incrementele veranderingen van bestaande technieken die doorgaans niet breed doorbreken in de markt
- Sterke innovaties zijn incrementele innovaties die breed worden toegepast en waardoor dus een grote milieuwinst wordt geboekt. De introductie van filter technologieën ter bestrijding van luchtverontreiniging in de jaren ‘80 was bijvoorbeeld zo’n innovatie. Vaak wordt echter de

milieuwinst die met zo'n innovatie wordt geboekt op termijn deels weer ingehaald door toename van emissies gepaard gaande met productievergroting.

- Radicale innovaties nemen helemaal afscheid van vervuiling én hebben een grote marktpenetratie waardoor bepaalde vormen van vervuiling vrijwel worden geëlimineerd. Een voorbeeld hiervan is de introductie van de katalysator in autovoertuigen.

2.4 Impact van overheidsingrijpen

Hoe kan de overheid er dan voor zorgen dat bedrijven overgaan tot het implementeren van sterke of radicale milieu-innovaties? Is dat door informatievoorziening en training, door op vrijwilligheid gebaseerde normen te introduceren of door bindende regelgeving? Naar deze vraag is enorm veel onderzoek gedaan in de VS, vooral ook empirisch onderzoek naar innovatieprocessen in bepaalde sectoren. De uitkomsten van dit onderzoek is niet altijd even eenduidig, zo blijkt uit een recente meta-analyse van dit onderzoek (Ambec et al. 2013).

2.4.1 De Porter hypothese

De wetenschappelijke aandacht voor de relatie tussen regelgeving en milieu-innovatie start bij de econoom Michael Porter van de Harvard Business School, die in 1991 de dan gangbare opvattingen over de rol van overheidsregulering radicaal doet veranderen (Porter 1991). Overheidsregulering werd in het verleden door economen gezien als een belemmering voor het bedrijfsleven en als een kostenpost die, zelfs als daar baten voor de samenleving tegen over staan, als negatief moeten worden gewaardeerd omdat de introductie van nieuwe regulering leidt tot waardevermindering. Porter liet zien dat 'goed vormgegeven' milieuregulering tot innovaties leidt die niet alleen zorgen voor een verbetering van het milieu, maar ook tot kostenbesparingen in het bedrijf en op iets langere termijn tot een voorsprong van het innoverende bedrijf op zijn concurrenten omdat (Ambec et al. 2013):

- a. Regulering wijst bedrijven op mogelijk inefficiënt gebruik van grondstoffen en op potentiële technologische verbeteringen,
- b. Regulering gericht op het verzamelen van informatie kan zorgen voor het beter functioneren van het bedrijf doordat de betrokkenheid van de werknemers binnen het bedrijf wordt vergroot ('raising corporate awareness'),
- c. Regulering vermindert de onzekerheid dat milieu-investeringen lonen,
- d. Regulering schept druk die aanleiding geeft tot innovatie en vooruitgang,
- e. Regulering maakt het speelveld in een overgangssituatie weer gelijk waardoor wordt voorkomen dat het opportunistische bedrijf, dat niet meedoet aan het introduceren van een bepaalde innovatie, een economisch voordeel geniet boven het verantwoordelijke bedrijf dat wel investeert in de nieuwe technologie.

Twintig jaar later is de juistheid van deze zogenaamde Porter Hypothese algemeen geaccepteerd, zij het dat twee varianten van de hypothese zijn ontwikkeld, een zwakke en een sterke variant. De zwakke versie van de hypothese is: *Streng milieuregulering leidt tot meer innovatie*. Deze versie van de hypothese

wordt eenduidig door empirisch onderzoek ondersteund en is inmiddels breed gedragen. De sterke versie van de hypothese is: *Strenge milieuregelgeving verbetert de marktpositie van het bedrijf*. Empirisch bewijs dat deze versie van de hypothese ondersteunt is minder evident, zij het dat de recentere onderzoeken in het algemeen steeds meer steun verlenen aan deze variant (Ambec et al. 2013).

2.4.2 Wat is 'goed vormgegeven' milieuregelgeving?

Niet alle strenge milieuregelgeving leidt tot innovatie. De Porter Hypothese heeft enkel betrekking op 'goed vormgegeven' regelgeving. Wat moet daaronder worden verstaan? Drie criteria zijn dominant (Porter & Van der Linde 1995):

- a. Milieuregulering moet maximale ruimte laten voor innovatie door de industrie; de regelgever mag deze ruimte niet zelf inkleuren;
- b. Regulering moet continue verbetering stimuleren in plaats van zich te richten op het realiseren van een bepaalde technologie;
- c. Het reguleringsproces moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor onzekerheid.

Onderzoek dat zich richt op het vergelijken van de 'innovatie-impact' van diverse vormen van regulering (middelvoorschriften in wet of vergunning, doelvoorschriften in wet of vergunning, emissiehandelssystemen, milieuheffingen, milieusubsidies) laat interessante uitkomsten zien. Zoals duidelijk zal zijn, zijn middelvoorschriften, dat wil zeggen regels die de toepassing van een bepaalde technologie of proces voorschrijven, het minst geschikt om innovatie te bevorderen: zij houden innovatie tegen. Ditzelfde geldt voor een gecombineerde inzet van middel- en doelvoorschriften en voor regulering die is gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Regelgeving gebaseerd op BBT is gericht op het verspreiden van bestaande technologie (en dus niet op innovatie). Empirisch onderzoek laat zien dat dit in de praktijk inderdaad dit effect heeft (Jänicke & Lindemann 2010).

Emissiehandel gekoppeld aan een streng milieudoel is een veel beter instrument om innovatie te bevorderen, omdat bedrijven zelf kunnen bepalen welke strategie zij willen volgen. Uit een vergelijking van de effecten van het oude SO₂-reductiebeleid van de VS, gebaseerd op technologische voorschriften met die van het op emissiehandel gebaseerde beleid dat in 1990 werd ingezet, volgt dat deze switch in beleid heeft geleid tot technologische innovaties, gericht op emissiereductie, maar ook tot organisatorische innovaties. In plaats van een zaak voor de ingenieur of scheikundige die zich met de technologie bezighoudt, werd de regulering een zaak voor het hogere management dat zich immers met de bredere financiële context van het bedrijf bezighoudt (Swift 2001). In nog weer recent onderzoek legt emissiehandel het af tegen de milieuheffing (Ambec et al. 2013). Tal van economisch onderzoek laat zien dat milieuheffingen of milieubelastingen de grootste stimulans zijn voor innovaties en zorgen voor de grootste milieuwinst. Dat komt vooral omdat emissiehandel een aantal inherente kenmerken heeft die innovatie juist tegenwerken: a) marktonzekerheid werkt innovaties tegen, b) op het moment dat de grootste spelers voldoende rechten hebben verworven is er voor hen geen incentive meer om verdere verbeteringen door te voeren, en c) de 'transactiekosten' van een emissiehandelsysteem zijn veel hoger dan bij een systeem van heffingen. Milieubelastingen geven een continue prikkel om innovaties door te voeren die minder kosten dan wat aan belasting moet worden afgedragen (Driessen 2005). Benadrukt wordt in de literatuur

dat grote innovatie-effecten alleen worden gerealiseerd als het ingezette beleidsinstrument is gekoppeld aan vergaande milieunormen (Jänicke & Lindemann 2010).

Dergelijke economische instrumenten, gekoppeld aan een strenge milieudoelstelling, moeten worden ondersteund door een aantal andere instrumenten. Ten eerste moet het industriebeleid en het patentbeleid worden ingezet om R&D te bevorderen en te bevoordelen, door subsidies en belastingvoordelen. Daarnaast moeten de drukke manager van een bedrijf worden geholpen, door trainings- en ondersteuningsprogramma's, om zicht te krijgen op de mogelijke technologische vernieuwingen die voor zijn of haar bedrijf relevant zouden kunnen zijn. In verschillende landen zijn zulke programma's opgezet, zoals het Enviroclub Initiative in Canada,¹ het National Environmental Performance Track programma in de VS,² en het Chemicals Policy Initiative, eveneens in de VS.³ Wetgeving die openbaarmaking van informatie bevordert wordt als een belangrijke voorwaarde voor innovatie gezien (Stewart 2010, p. 21).

Tenslotte moet de bedrijfsorganisatie zo worden ingericht dat milieu en duurzaamheid door de organisatie als een kans worden gezien in plaats van als een bedreiging, want juist bedrijven met zo'n cultuur vertonen de meeste milieu-innovaties. Uit een interessant vergelijkend onderzoek naar het verminderen van milieuvervuiling door de papierindustrie industrie in de VS, Canada, Australië en Nieuw Zeeland bleek ten eerste dat in alle gevallen grote milieuverbeteringen steevast waren terug te voeren op

¹ Opgezet om het MKB te helpen hun winstgevendheid en marktpositie te verbeteren door verbeterde milieupformance. Het programma brengt 10 tot 15 bedrijven bijeen in een Enviroclub. Elk van deze bedrijven moet één kostenbesparend milieuverbeteringsproject doorvoeren, daarbij ondersteund door workshops en door consultants die door de overheid ter beschikking worden gesteld. Uit een evaluatie van de eerste 187 projecten die uit dit programma zijn voortgekomen blijkt dat ze allemaal winstgevend zijn geweest voor de deelnemende bedrijven (Rochon-Fabien & Lanoie 2011).

² Van 1998 tot 2007 op federaal niveau (door EPA georganiseerd), daarna overgeheveld naar deelstaatniveau, al zijn er nog steeds vergelijkbare programma's ook op federaal niveau. Doel van dit programma was om bedrijven die door innovaties boven wettelijke normen uitstijgen te ondersteunen en te belonen. Bedrijven konden zich aanmelden en werden toegelaten tot het programma indien ze a) tenminste één cyclus van een milieuzorgsysteem hadden doorlopen, b) geruime tijd geen enkele overtreding van enige milieunorm hebben begaan, c) milieuverbetering hebben laten zien op aan aantal terreinen gedurende het vorige en het lopende jaar, d) zich hebben gecommitteerd aan voortschrijdende milieudoelen op ten minste vier gebieden, e) actief zijn in de lokale gemeenschap, hun milieusuccessen uitdragen aan het bredere publiek en serieus omgaan met zorgen uit de samenleving. Nadat een bedrijf was opgenomen in het programma, krijgen ze de volgende diensten daarvoor geleverd: a) bekendmaking van opneming in het programma via (o.a.) brieven van de EPA aan gekozen autoriteiten, relevante dag- en weekbladen, persberichten, websites en de uitreiking van prijzen, b) EPA betreft hen in een netwerk door hen uit te nodigen voor Annual Member Events, regionale ronde tafelsessies, teleseminars, EPA meetings, gezamenlijke workshops e.d. , c) betrokkenheid bij het regelgevingsproces en voordelen bij de implementatie en handhaving van regelgeving (o.a. door beperking van administratieve verplichtingen en 'low-priority status' voor inspecties. Uit evaluatie van dit programma blijkt dat het programma op zichzelf niet tot radicale innovaties heeft geleid, wel tot meer openheid en 'outreach' van de bedrijven naar overheid en samenleving en tot een beter begrip bij de regelgever van de bedrijven (!), wat weer heeft geleid tot aanpassingen in wetgeving die beter aansloten bij de werkelijkheid van de gereguleerde bedrijven (Coglianese & Nash 2014).

³ In 2001 van start gegaan, oorspronkelijk opgezet door een onderzoeksinstituut van een universiteit. Gecoördineerd vanuit dit instituut, werken bedrijven en overheden samen bij de hervorming van regelgeving op het gebied van chemicaliën, en de ontwikkeling van veiligere stoffen en producten. Eén van de resultaten van dit initiatief is een bedrijvennetwerk genaamd "Green Chemistry and Commerce Council".

milieuregelgeving, maar ten tweede dat sommige bedrijven veel verdergaande verbeteringen hadden doorgevoerd dan nodig was geweest vanwege die regelgeving. Bij deze bedrijven, die “beyond compliance” gingen, bleek geen enkele relatie met de regelgeving te zijn: de mate van het treffen van verdergaande maatregelen dan juridisch noodzakelijk was, kon geheel herleid worden tot de interne cultuur van het individuele bedrijf (Kagan, Gunningham, Thornton 2003). Omdat dit primair de interne dynamiek van een bedrijf betreft, zijn de mogelijkheden voor de overheid om hier verandering in aan te brengen beperkt. In de praktijk blijken vooral uit zelfregulering voortkomende initiatieven als het vergroten van transparantie van het bedrijf en duurzaamheidsverslaglegging, het geven van trainingen op het gebied van duurzaamheid, en het aanstellen van ‘corporate responsibility officers’ die vaak direct aan de directie van het bedrijf rapporteren te bewerkstelligen dat bedrijven zich niet passief opstellen, maar milieuregelgeving aangrijpen als een mogelijkheid om kosten te besparen en de winst te vergroten (Ambec et al. 2013).

2.4.3 ‘Technology forcing’

De literatuur wijst niet uit dat *enkel* door het gebruik van economische of financiële instrumenten als emissiehandel en belastingen innovatie wordt bevorderd. Uit een overzicht van empirisch onderzoek naar de invloed van milieuregulering op innovatie blijkt dat niet zozeer de keuze van het ingezette sturingsinstrument bepalend is, als wel de striktheid van de milieudoelstelling die moet worden gehaald (Rennings en Rammer 2010). Het voorschrijven van een milieudoel (in een doelvoorschrift) dat niet kan worden gehaald middels de beste beschikbare technieken, bevordert dus ook innovatie. Dit wordt ‘technology forcing’ genoemd. In de literatuur worden dan twee varianten beschreven van het stellen van nieuwe strikte milieudoelen. Ten eerste kan regelgeving milieudoelen gefaseerd verscherpen, wat leidt tot incrementele innovaties (de tweede categorie van milieu-innovatie uit par. 2.3). Dit wordt wel ‘moving target’ regulering genoemd en heeft als nadeel dat het niet leidt tot grote doorbraken. Dat laatste is wel het geval in de tweede variant die via ‘disruptive regulation’ wordt bereikt: de norm wordt meteen zo hoog gezet dat het gewenste milieudoel in één keer wordt gehaald. Het halen van de norm is dan alleen mogelijk met een radicale innovatie (de derde categorie van milieu-innovatie genoemd in par. 2.3 hierboven) (Stewart 2010).

Het bekendste voorbeeld van ‘technology forcing’ is de introductie van emissie-eisen aan auto’s in de VS in de jaren zeventig. Zowel in Californië, waar deze aanpak als eerste werd toegepast, als op federaal niveau werden wetten aangenomen die verplichtten tot enorme reducties (tot 90%) van bepaalde emissies uit auto’s, een onhaalbare doelstelling als zou zijn uitgegaan van bestaande technieken. Ondanks zware weerstand vanuit de automobieliindustrie werden een zeer korte implementatietermijn van 3,5 jaar en grote sancties (nl. uitsluiting van de markt) gekoppeld aan de emissie-eisen. Aangezien een normale ontwikkeltijd voor auto met een bestaande technologie al 2,5 tot 7 jaar kost, en bedrijven nooit voor al hun modellen tegelijkertijd nieuwe versies kunnen ontwikkelen was van meet af aan duidelijk dat een onorthodoxe ingreep nodig was (Tao et al. 2010). Meteen na de publicatie van de eerste wetgeving in 1971, besloot een Brits bedrijf met een Amerikaanse dochteronderneming, Johnson Matthey (JM), dat ervaring had met het ontwikkelen van filters voor de industrie, een katalysator te ontwikkelen voor auto’s waarmee de doelstellingen gehaald konden worden, en in 1975 staan de eerste modellen met katalysator in de showroom. Het bedrijf groeide uit tot wereldleider in deze technologie.

Er is veel onderzoek gedaan naar de omstandigheden die deze vorm van ‘technology forcing’ zo succesvol heeft gemaakt in deze casus, bijvoorbeeld de rol die het Britse bedrijf JM speelde (waarom grepen juist zij de kans die hen geboden werd door de nieuwe Amerikaanse regelgeving en niet andere –Amerikaanse-bedrijven?). Voor ons onderzoek is vooral de rol van de regelgever interessant. De volgende stappen door de wetgevende instanties, met name het Environmental Protection Agency (EPA), worden als belangrijke factoren gezien voor het succes (Tao et al. 2010):

- Voor het innoverende bedrijf (JM) was cruciaal dat marktonzekerheid enorm werd beperkt doordat de wetgever zeer strenge normen had vastgelegd; dit bood hen de zekerheid dat als hun product zou werken, er een enorme markt open lag.
- Het EPA koos er bewust voor niet de adviezen van de gevestigde industrie te volgen, maar ging op zoek naar ‘innovators’ om erachter te komen wat de technische mogelijkheden waren.
- Nadat duidelijk was dat het technisch mogelijk was om met katalysatoren steeds verdere emissiereducties te realiseren werden de doelstellingen steeds scherper gesteld om de technologische verdere ontwikkeling op gang te houden (wat in 1981 leidde tot introductie van de driewegkatalysator – overigens blijkt uit onderzoek ook dat de snelle verdere verscherping van de normen tot grote invoeringskosten leidden; zo moest General Motors ieder voertuig van de bouwjaren 1981 en 1982 terughalen naar de fabriek om ze aan te passen zodat de norm werd gehaald (Stewart 2010).
- Het EPA heeft voorkomen dat bepaalde automobiefabrikanten een informatievoordeel zouden hebben door zelf veel publiciteit te geven aan beloftevolle nieuwe technologieën die beschikbaar zouden komen.
- Het EPA heeft zich niet op niches gericht, maar op de ‘mainstream markt’ (inclusief buitenlandse producenten – geïmporteerde voertuigen moesten ook aan de eisen voldoen), waardoor de technologie wereldwijd werd overgenomen (dit hangt uiteraard samen met de dominantie van de Amerikaanse markt).

Een bekend voorbeeld van ‘technology forcing’ in Europa betreft de Europese autowrakkenrichtlijn, op basis waarvan –kort samengevat– automobielproducenten a) alle personenvoertuigen moeten terugnemen en ontmantelen na het verstrijken van de levensduur, b) een hergebruik en recycling doelstelling van 80% tot 95% moeten halen, en c) het gebruik van gevaarlijke stoffen sterk moeten beperken.⁴ Omdat de doelstellingen gericht waren op de eindproducent van de auto, heeft deze richtlijn veel invloed op de hele keten: eindproducenten stellen eisen aan de leveranciers van onderdelen met het oog op het kunnen voldoen aan de autowrakken-richtlijn. Uit empirisch onderzoek naar de impact van deze richtlijn op de automobiellindustrie in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat deze richtlijn heeft geleid tot incrementele innovaties, terug te voeren op de geleidelijke aanscherping van de normen en op het feit dat de Europese automobiellindustrie al veel aandacht had voor hergebruik en recycling. Incrementele innovaties vonden vooral plaats bij leveranciers van onderdelen omdat zij hun contract wilden behouden met de eindproducenten (Smith en Crotty 2008).

⁴ Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken, (2000) PbEG L 269, p. 34, inmiddels zes keer herzien, laatst door Richtlijn 2013/28/EU, (2013) PbEU L 135, p. 14.

Een onderzoek naar de ontwikkeling van alternatieve, veiligere, chemicaliën, zowel industriële chemicaliën als pesticiden, laat zien dat elke innovatie steeds het gevolg was van nieuwe of aanstaande wettelijke normen die het gebruik van bepaalde chemicaliën zou verbieden of sterk aan banden zou leggen (Tuncak 2013). Dit geldt niet alleen voor de VS, maar uitdrukkelijk ook voor de EU dankzij de REACH verordening. Tuncak laat bijvoorbeeld zien dat het aantal gepatenteerde uitvindingen voor ftalatenvrije weekmakers piekt in 2006, bij de vaststelling van de REACH verordening, en opnieuw in 2008, wanneer ftalaten op de REACH-kandidatenlijst worden geplaatst.

Ook het Japanse “Top Runner” programma wordt als een ‘technology forcing’-programma gezien waarmee radicale innovaties worden afgedwongen door de overheid (Jänicke & Lindemann 2010). Dit programma, dat al dateert uit 1999, betreft de jaarlijkse uitverkiezing van de belangrijkste innovatie op het gebied van energie-efficiency in een bepaalde sector (bijv. de automobiellindustrie). Deze innovatie krijgt niet alleen een prijs, maar de overheid is wettelijk verplicht om de betreffende innovatie binnen 3 tot 12 jaar, afhankelijk van de mogelijkheid tot brede invoering van innovatie, als uitgangspunt voor nieuwe normstelling te nemen.

Er zijn enkele casestudies naar technology forcing op locatieniveau, dus waar een bevoegd gezag een bedrijf verplicht tot innovatie door het opleggen van een verbod. Zo eiste het bevoegd gezag dat Dow Chemical California hun afvalwaterdepots zouden sluiten, waardoor het bedrijf het productieproces moet herontwerpen (wat het bedrijf, als bij-effect, uiteindelijk een enorme besparing opleverde) (Stewart 2010).

Veruit de meeste voorbeelden van ‘technology forcing’ regulering die zijn beschreven in de literatuur hebben geleid tot incrementele innovaties. Geconcludeerd wordt dat indien de milieudoelen in de regelgeving kunnen worden bereikt door incrementele innovaties, er geen radicale innovaties plaatsvinden in de gehele bedrijfstak plaatsvinden (Stewart 2010, p. 14-15).

2.5 Conclusie

Allereerst moet worden geconcludeerd dat er geen eenduidig beeld uit de literatuur naar voren komt (‘... this has turned into a lively but still very controversial research field where results have so far remained inconclusive’, Leitner et al. 2010 p. 15). Een beter begrip van de vaak uiterst dynamische innovatieprocessen is nodig voordat de wetgever daar goed op kan inspelen door middel van een zorgvuldig ontworpen reguleringsstrategie (Leitner et al. 2010). Over een aantal zaken bestaat grote eenstemmigheid:

- Streng milieudoelen die gedurende geruime tijd zullen vaststaan zijn een cruciale voorwaarde voor het realiseren van radicale innovaties;
- Incrementele innovaties worden gefaciliteerd door een gefaseerde aanscherping van milieudoelen;
- Als de wetgever voor deze benadering (van gefaseerde aanscherping van doelen) kiest, dan is het bereiken van radicale innovaties vrijwel uitgesloten;
- De wetgever moet ‘informatie-assymetrie’ wegnemen en ook overigens de randvoorwaarden voor innovatie scheppen (zoals via patent-regelgeving).

Op de vraag welke instrumenten het beste geschikt zijn om innovatie te bevorderen bestaat geen eenduidig antwoord. Dit lijkt afhankelijk van de specifieke kenmerken van de sector. In de meer juridische literatuur wordt doorgaans de theorie van de 'smart regulation' aangehangen, die zegt dat, afhankelijk van de kenmerken van de sector en van het voorliggende milieuprobleem, een mix aan instrumenten moet worden ingezet (en dus niet één instrument), waarbij ook op vrijwilligheid gerichte instrumenten moeten worden benut, evenals de potentiële invloed van derden (consumenten, milieu-organisaties, het bredere publiek). De meer economische literatuur bepleit in meerderheid de inzet van economische en financiële instrumenten. Aangezien marktonzekerheid juist een beperkende factor is, wordt een echt marktconform instrument als emissiehandel echter weer minder geschikt geacht dan bijvoorbeeld een systeem van heffingen. Er zijn echter ook veel voorbeelden in deze economische literatuur te vinden waarin het opleggen van emissie-eisen of andere doelvoorschriften innovaties hebben gestimuleerd. Uiteraard is het voorschrijven van een bepaalde technologie fnuikend voor innovatie.

Bovenstaande heeft vooral betrekking op het verkrijgen van grote milieu-innovaties met het oog op het realiseren van gewenste, maar ambitieuze milieudoelen. Veel van wat hierboven is geconcludeerd geldt echter ook indien de ambitie bij de regelgever wat minder hoog is in die zin dat zij innovaties niet per se wil afdwingen maar ook niet wil belemmeren als ze vanuit het bedrijfsleven zelf opkomen. Voor laatstgenoemde scenario wordt doorgaans verwezen naar de criteria voor innovatievriendelijke regelgeving en beleid van Jänicke (2010), waarin vergelijkbare elementen zoals voorspelbaarheid en striktheid aanwezig zijn, maar ook andere elementen zoals dialoog en consensus. We hebben gezien dat bij het forceren van doorbraaktechnologie, consensus juist niet moet worden nagestreefd. Samenvattend volgt hier de tabel van Jänicke met de criteria voor innovatievriendelijke regelgeving en beleid:

Regulations are innovation friendly if they are:	Policy instruments are innovation friendly if they:
based on dialog and consensus	provide economic incentives
calculable, reliable, and have continuity	act in combination
decisive, proactive, and demanding	are based on strategic planning and goal formulation
open and flexible	support innovation as a process and take account of the different phases of innovation and its diffusion

2.6 Gebruikte literatuur

Uit de zeer omvangrijke economische en juridische literatuur over dit onderwerp is een beperkte selectie gemaakt. Op basis van deze selectie is bovenstaande samenvatting gemaakt. De volgende bronnen zijn daarbij gebruikt:

- Ambec, S., Chen, M., Elgie, S., Lanoie, P., The Porter Hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness? (2013) 7:1 Review of Environmental Economics and Policy 2
- Coglianese, C., Nash, J., Performance track's postmortem: lesson from the rise and fall of EPA's "Flagship" voluntary program, (2014) 38 Harvard Environmental Law Review 1
- Driessen, D., Economic instruments for sustainable development, in: S. Wood, B. Richardson (eds.), Environmental law for sustainability. A critical reader (Oxford: Hart Publ. 2005)
- Gunningham, N., Grabowsky, P., Smart regulation. Designing environmental policy (Oxford: OUP 1998)
- Jänicke, M., Lindemann, S., Governing environmental innovations, (2010) 19:1 Environmental Politics 127
- Kagan, R., Gunningham, N., Thornton, D., Explaining corporate environmental performance: how does regulation matter? (2003) 37:1 Law & Society Review 51
- Leitner, A., Wehrmeyer W., France, C., The impact of regulation and policy on eco-innovation – the need for a new understanding, (2010) Centre for Environmental Strategy, University of Surrey paper
- Porter, M., America's green strategy, (1991) 264:44 Scientific American 168
- Porter, M., Van der Linde, C., Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship, (1995) 9:4 Journal of Economic Perspective 97
- Rennings, K., Rammer, C., The impact of regulation-driven environmental innovation on innovation success and firm performance, (2010) Discussion paper No. 10-065 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
- Rochon-Fabien, A., Lanoie, P., Promoting pollution prevention in small businesses: costs and benefits of the "enviroclub" initiative, (2011) 38 Canadian Public Policy 217
- Smith, M., Crotty, J., Environmental regulation and innovation driving ecological design in the UK automotive industry, (2008) 17 Business Strategy and the Environment 341.
- Stewart, L.A., The impact of regulation on innovation in the United States: a cross-industry literature review, (2010) Information Technology & Innovation Foundation paper.
- Swift, B., How environmental laws work: an analysis of the utility sector's response to regulation of nitrogen oxides and sulfur dioxide under the Clean Air Act, (2001) 14 Tulane Environmental Law Journal 309
- Tao, L., Garnsey, E., Probert D., Ridgman, T., Innovation as response to emissions legislation: revisiting the automotive catalytic converter at Johnson Matthey, (2010) 40:2 R&D Management 154
- Tuncak, B., Driving innovation. How stronger laws help bring safer chemicals to market (Washington, DC: Center for International Environmental Law 2013).

Hoofdstuk 3 - Het doel en de toepassing van artikel 2.4 Crisis- en herstelwet

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk ziet op de bedoeling van artikel 2.4 Crisis- en herstelwet (Chw) en de toepassing daarvan in de praktijk. Om het oorspronkelijke doel van de wettekst te achterhalen, behandelt paragraaf 3.2 de parlementaire geschiedenis van de wet. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens dieper in op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State en enkele opmerkingen van juridische auteurs. Voor de beschrijving van het wetsgebruik in de praktijk komen in paragraaf 3.4 onder meer de evaluatierapporten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) aan bod. Paragraaf 3.5 werpt een blik op de toekomstige Omgevingswet en dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

3.2 De parlementaire geschiedenis van de Crisis- en herstelwet

Deze paragraaf beschrijft aan de hand van kamerstukken wat het doel van artikel 2.4 Chw is. Paragraaf 3.2.1 bespreekt het algemene doel van de Crisis- en herstelwet om in de daarop volgende paragraaf de bedoeling van de experimenteerbepaling te specificeren.

3.2.1 De Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet is in werking getreden op 31 maart 2010 en, kortweg, in het leven geroepen om de economische crisis en haar gevolgen in Nederland op een duurzame manier te bestrijden. Zoals de titelaanhef van de wet weergeeft, voorziet de wet in regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Diezelfde ruimtelijke en infrastructurele projecten ervaren namelijk vertraging bij de projectuitvoering vanwege complexe en stroperige besluitvorming.⁵ Om dit oponthoud tegen te gaan schrijft de Crisis- en herstelwet maatregelen voor. Alle maatregelen beogen bij te dragen aan de versterking van de economie op de lange termijn. Daarnaast zijn er maatregelen in het leven geroepen die toepassing vinden op de korte termijn, de zogenaamde quick wins, om op die manier de economie een impuls te geven. De Crisis- en herstelwet kent diverse manieren om projecten van de grond te krijgen. Zo biedt de wet vereenvoudiging en versnelling van beroepsprocedures (hoofdstuk 1) en kent de wet bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 2 onderscheidt vier categorieën van projecten, zijnde ontwikkelingsgebieden, innovatieve experimenten, versnelde uitvoering bouwprojecten en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Verder is bestaande wetgeving permanent aangepast (hoofdstuk 3). Dit onderzoek beperkt zich tot de innovatieve experimenten.

Bij het permanent maken van de Crisis- en herstelwet zijn hoofdstuk 1 en 2, die oorspronkelijk per 1 januari 2014 zouden vervallen, tot permanente wetgeving gemaakt. Artikel 2.4 Chw is met dit wetsvoorstel ook gewijzigd, in zoverre dat de evaluatiebepaling van het vierde lid is verdwenen. De memorie van toelichting geeft hiervoor als reden dat de experimenten veelal een lange periode van tien tot vijftien jaar in beslag nemen en er in het geval van een experiment reeds eerder behoefte bestaat aan evaluatie

⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 3, p. 2.

in plaats van na beëindiging van het experiment.⁶ De wijziging van de wet is op 25 april 2013 in werking getreden.

3.2.2 De experimenteerbepaling

Uit de praktijk blijkt dat wet- en regelgeving een drempel kan vormen voor de uitvoering van innovatieve experimenten.⁷ Regels zijn immers opgesteld met de kennis die op dat moment aanwezig was en op basis van ervaringen uit het verleden. De regels zijn niet gericht op toekomstige technieken en inzichten die nog niet bekend (kunnen) zijn. Nieuwe technieken en inzichten kunnen echter een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van de duurzaamheid.⁸ De bijzondere voorzieningen van hoofdstuk 2 stellen nieuwe regels vast aan de uitvoering van ruimtelijke projecten. Artikel 2.4 Chw is een dergelijke voorziening en biedt de mogelijkheid specifiek ruimte te creëren voor de uitvoering van innovatieve duurzame experimenten.

Ingevolge dit artikel kunnen wettelijke regels bij wege van experiment⁹ tijdelijk opzij worden gezet zodat grenzen worden weggenomen en innovatieve ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. De wettelijke grenzen waarvan wordt aangenomen dat zij een belemmering kunnen vormen voor innovatieve experimenten worden geacht een gevolg te zijn van een tiental wetten op het beleidsterrein van het ministerie van IenM.¹⁰

Afdeling 2. Innovatie

Artikel 2.4

1. Bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat, kan, met inachtneming van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie, bij wege van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
 - a. de Elektriciteitswet 1998 voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag;
 - b. de Warmtewet;
 - c. de Waterwet, met uitzondering van hoofdstuk 5, artikel 6.5, aanhef en onder c, jo paragraaf 2 van hoofdstuk 6;
 - d. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - e. de Wet ammoniak en veehouderij;
 - f. de Wet bodembescherming;
 - g. de Wet geluidhinder;
 - h. de Wet geurhinder en veehouderij;
 - i. de Wet inzake de luchtverontreiniging;

⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33135, nr. 3, p. 22 en 24.

⁷ Zie ter illustratie: J. Dagevos, W. Konz en C. Wentink, *Economie en natuur, Lessen uit bestaande projecten*, Telos Tilburg, 18 februari 2012, p. 18.

⁸ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 3, p. 13.

⁹ Aanwijzing 10b, Aanwijzingen voor de regelgeving: Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.

¹⁰ Artikel 2.4, lid 1 Chw en J.W. van Zundert, *Milieurecht Totaal*, commentaar bij artikel 2.4 Chw, aant. 1.3.

- j. de Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2;
 - k. de Wet ruimtelijke ordening;
 - l. de Woningwet.
2. Er kan uitsluitend toepassing worden gegeven aan het eerste lid indien het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid.
3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, wordt bepaald:
- a. welke afwijking of afwijkingen van de betrokken in het eerste lid genoemde wet of wetten is of zijn toegestaan;
 - b. de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking of afwijkingen, en
 - c. de wijze waarop wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt, en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft.

Niet ieder project kan worden aangewezen als experiment in de zin van artikel 2.4 Chw. Het tweede lid van de wetsbepaling schrijft voor dat het experiment een innovatief¹¹ karakter moet hebben, daarnaast dient voldoende aannemelijk te zijn dat uitvoering van het experiment bijdraagt aan de bestrijding van de economische crisis en aan de duurzaamheid. Verder zullen de experimenten moeten voldoen aan de Europese regelgeving¹² en wordt er getoetst op ongewenste gevolgen voor milieu en veiligheid.¹³ Alle projecten die aan voornoemde criteria voldoen, kunnen in aanmerking komen voor een experiment. De wetgever spreekt hierover geen voorkeur uit.¹⁴

Het bij wege van experiment afwijken van bepaalde regelgeving wordt toegestaan bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Het derde lid van artikel 2.4 Chw bepaalt dat in geval van toepassing van het eerste lid bij amvb wordt bepaald welke afwijkingen van welke wetgeving zijn toegestaan, voor welke tijdsduur en hoe wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft. Er gaat een zorgvuldige procedure aan vooraf om te bepalen of een aangemeld project binnen het toepassingsbereik en de vereisten van het wetsartikel valt. Wanneer een experiment als zodanig wordt aangewezen en de amvb in werking is, kan het experiment worden uitgevoerd.

3.3 Commentaar op artikel 2.4 Chw

Deze paragraaf behandelt kort enkele reacties op de experimenteerbepaling. Ten eerste komt het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State aan bod. Daarna zijn, voor zover deze betrekking hebben op artikel 2.4 Chw, reacties uit de rechtspraak opgenomen. Rechtspraak over het wetsartikel is op het moment van schrijven niet bekend.

3.3.1 Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State

De Afdeling Advisering van de Raad van State (Afdeling Advisering) heeft ten tijde van het voorstel van wet een advies uitgebracht over de Crisis- en herstelwet.¹⁵ Het kritische advies zou de wetgever

¹¹ Volgens het rapport *Regels die helpen*, Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid 4 november 2011 kenmerkt 'innovatie' zich door een veranderende scope en onbekende effecten op de leefomgevingskwaliteit.

¹² Kamerstukken II 2009-2010, nr. 3, p. 56. en nr. 4, p. 27. Zie ook artikel 2.4 Chw, tweede lid.

¹³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Over de Crisis- en herstelwet*, juli 2013, p. 14.

¹⁴ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 7, p. 63.

¹⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 4.

grotendeels terzijde gelegd hebben.¹⁶ De Afdeling Advisering schrijft dat voor experimentele regelgeving een aantal algemene criteria gelden die niet terugkomen in artikel 2.4 Chw.¹⁷ Deze algemene criteria volgen uit aanwijzingen 10A en 10B van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop. Het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Het doel en de functie van eventuele experimenten zijn van belang daarbij te vermelden. Ook dient duidelijk te worden vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet afwijking mogelijk is.¹⁸

Deze criteria zijn volgens de Afdeling Advisering in artikel 2.4 Chw niet in acht genomen. Het doel en de functie zijn te algemeen omschreven. De enkele voorwaarde is gesteld dat het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid. Er is door de wetgever van af gezien om artikel 2.4 Chw, tweede lid, te wijzigen. Volgens de wetgever is het belangrijker dat de experimenteerbepaling voldoende ruimte biedt om een breed scala van experimenten mogelijk te maken. De opgenomen vereisten zouden de mogelijkheden reeds aanzienlijk inperken.¹⁹ Meer vereisten opnemen is dan ook niet wenselijk wegens de dreiging dat experimenten die vanwege innovatie, crisisbestrijding en duurzaamheid zeer gewenst zijn, onmogelijk worden gemaakt. Evenmin is op voorhand te zeggen om welke deelcategorie van de mogelijke experimenten het in de praktijk zal gaan.²⁰ Dit komt omdat het artikel van toepassing is op twaalf sterk uiteenlopende wetten. De wetgever prefereert een weinig concrete experimenteerbepaling die mogelijkheden creëert tot afwijken van wetgeving boven een specifiek begrensde bepaling die kansen onmogelijk maakt.

3.3.2 Reacties uit de rechtspraak

Bij de komst van de Crisis- en herstelwet hebben juridische auteurs veel aandacht besteed aan de nieuwe mogelijkheden van deze wet.²¹ Slechts zelden schreven de auteurs uitgebreid over de experimenteerbepaling specifiek. Schueler komt bijvoorbeeld niet verder dan te verwijzen naar de introductie van “gewaagde juridische experimenten”. Het experimenteren in gebiedsontwikkeling wordt aangehaald maar artikel 2.4 Chw blijft onbesproken.²² Klijn en Stam maakten een vergelijking tussen het aanwijzen van die ontwikkelingsgebieden en het aanwijzen van experimenten.²³ In beide gevallen moeten de wettelijke normen waarvan wordt afgeweken bij amvb worden bepaald. Volgens de auteurs is de aandacht met name gericht op de experimenten met ontwikkelingsgebieden. De bedoeling van artikel 2.3 Chw is om vastgelopen situaties rond milieuvergunningen vlot te trekken. Bij innovatieve ontwikkelingen

¹⁶ T. Barkhuysen, M. Fokkema, C.J.N. Kortmann, M. Lurks en F. de Zeeuw, De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet, *TBR* 2011/22, p. 102.

¹⁷ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 4, p. 51.

¹⁸ Toelichting bij aanwijzing 10A, Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁹ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 4, p. 27.

²⁰ Kamerstukken II 2009-2010, 32127, nr. 4, p. 27.

²¹ Zie onder meer E.C.M. Schippers, A.J. van der Ven en M.C. van der Werf, De crisis- en herstelwet (deel I en deel II): een blijvertje!, respectievelijk De Gemeentestem 2013/55 en 2013/65, T. Barkhuysen, M. Fokkema, C.J.N. Kortmann, M. Lurks en F. de Zeeuw, De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet, *TBR* 2011/22.

²² B.J. Schueler, Vereeuwiging van crisis en herstel?, *NJB* 2011/1, p. 35.

²³ A.R. Klijn en H.A.H. Stam, Gebieds- en innovatie-experimenten in de Crisis- en herstelwet, *TBR* 2010/8.

zoals bedoeld in artikel 2.4 Chw gaat het niet om ontwikkelingen in een bepaald gebied maar om innovatieve toepassingen op zichzelf. De innovatieve experimenten zijn derhalve niet gekoppeld aan een bepaald gebied. Bij de auteurs rijst verder de vraag of artikel 2.4 Chw wel duidelijk genoeg is als experimenteergrondslag. Zij zijn het met het advies van de Afdeling Advisering eens dat de wetsbepaling niet concreet genoeg is. De vermelding dat het gaat om innovatieve toepassingen achten zij niet concreet en nauwkeurig genoeg begreep. Bovendien bieden de gestelde voorwaarden onvoldoende waarborg voor de vaststelling of een experiment geslaagd kan worden genoemd.²⁴ Ook Spijker en Zijtveld geven een kritische noot.²⁵ Het “innovatieartikel” lijkt volgens hen een regelrechte vrijbrief om boven op de mogelijkheid om regelgeving en milieunormen opzij te zetten voor ontwikkelingsgebieden, de nationale wetgeving tevens opzij te zetten voor alle andere gebieden. Dit klemmt temeer nu voor een gebied dat eenmaal bij amvb is aangeduid als experimenteergebied de wet opzijgezet zou kunnen worden. De auteurs betogen dat hoewel een dergelijk instrument om wet- en regelgeving opzij te zetten op bepaalde momenten in de praktijk een vurige wens is, zij voor een dergelijke bepaling als artikel 2.4 Chw om redenen van legaliteit en rechtszekerheid niet willen opteren.

3.4 Evaluatie van de toepassing van artikel 2.4 Chw in de praktijk

De Crisis- en herstelwet is nu ruim vier jaar in werking. Jaarlijks brengt het ministerie van IenM een voortgangsrapportage uit om de ervaringen met de Crisis- en herstelwet te delen.²⁶ Deze paragraaf besteedt aandacht aan deze rapportages om een beeld te schetsen van de werking van artikel 2.4 Chw in de praktijk.

3.4.1 Evaluatie 2010-2011

De eerste verslaglegging van praktijkervaringen van het ministerie van IenM geeft aan dat na de bekendmaking van de Crisis- en herstelwet tientallen initiatieven gemeld zijn voor toepassing van de experimenteerbepaling van artikel 2.4 Chw.²⁷ Hieruit zijn in de periode van maart 2010 tot medio 2011 22 experimenten geselecteerd.²⁸ Sommige aanmeldingen gingen over het bij wege van experiment afwijken van wetten die nog niet waren opgenomen in de limitatieve lijst van artikel 2.4 Chw, eerste lid. Dan valt een experiment buiten de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet en kan deze niet als zodanig worden aangewezen.²⁹

²⁴ A.R. Klijn en H.A.H. Stam, Gebieds- en innovatie-experimenten in de Crisis- en herstelwet, *TBR* 2010/8, p. 63.

²⁵ F. Spijker en K. van Zijtveld, De crisis voorbij? Het herstellend vermogen van de Crisis- en herstelwet, *BR* 2009, p. 787-788.

²⁶ Artikel 7 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

²⁷ Naeff Consult BV, *Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Evaluatie 2010-2011* (Ministerie van IenM), oktober 2011, p. 21 en 23.

²⁸ *Eenvoudig Beter in de praktijk Crisis- en herstelwet projecten in beeld (1e en 2e tranche)* (Ministerie van IenM), december 2012, p. 7 toont dat er in de eerste tranche 8 innovatieve experimenten bij amvb zijn aangewezen en in de tweede tranche 6 innovatieve experimenten.

²⁹ Naeff Consult BV, *a.w.*, p. 24.

In de evaluatie is verder geconstateerd dat het bedrijfsleven slechts spaarzaam gebruik maakt van de geboden innovatiemogelijkheden.³⁰ De innovatievoorziening vindt men volgens het rapport 'vrij omslachtig'. De aanwijzing per amvb lijkt een remmend effect te hebben op de snelle start van experimenten. Diverse initiatiefnemers ervaren de procedure voor de aanmelding van een innovatieproject als een zwaar proces.³¹ Zij doen de suggestie om de aanmelding niet per amvb te laten plaatsvinden maar direct door de minister. Dat is volgens hen een eenvoudiger procedure die minder tijd kost. Bovendien hoeft dan niet te worden gewacht op een nieuwe tranche.

Van de initiatiefnemers blijkt het merendeel vanuit de overheid te komen. Ook valt op dat in sommige gebieden relatief veel belangstelling bestaat om te experimenteren. Dit terwijl voor de innovatieparagraaf de verwachting was dat de toepassing zich zou richten op de innovatie van een bepaalde techniek in een concreet object, in plaats van in een bepaald gebied.³²

De rapportage sluit af met de boodschap dat artikel 2.4 Chw nog ruimer benut zou kunnen worden.

3.4.2 Voortgangsrapportage 2011-2012

Uit de tweede jaarlijkse voortgangsrapportage blijkt dat de toestroom van experimenterende bedrijven laag blijft.³³ Ook bij de praktijkbijeenkomsten over de Crisis- en herstelwet is de belangstelling vanuit het bedrijfsleven (anders dan juridische en ruimtelijke adviesbureaus) klein. Waarom het aantal innovatieprojecten uit de markt klein is, is niet duidelijk.³⁴ Mogelijke oorzaken kunnen zijn de onbekendheid van de wet bij innoverende partijen, geen passende aansluiting van de regeling op wensen uit het bedrijfsleven, de afwezigheid van innovatie of de veronderstelde belemmeringen in de bestaande wet- en regelgeving zijn minder kwalijk dan gedacht.

Een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ondersteunt een mogelijke oorzaak.³⁵ Het rapport schrijft dat bestuursorganen zich bij voorkeur bedienen van (juridische) instrumenten die hun waarde hebben bewezen.³⁶ De bestaande werkpraktijk heeft kennelijk de voorkeur boven juridische noviteiten. Het rapport meldt verder dat de invloed van de Crisis- en herstelwet in het algemeen op de planologische praktijk beperkt is.³⁷ Volgens het PBL worden nieuwe instrumenten uit de wet weinig gebruikt. Volgens het ministerie van IenM is het derhalve nodig de doelgroep te stimuleren: vernieuwing moet effectief en gemakkelijk toepasbaar zijn en niet als een last worden ervaren.³⁸

³⁰ Idem, p. 6.

³¹ Idem, p. 23.

³² Idem, p. 23.

³³ Naeff Consult BV, *Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Evaluatie 2011-2012* (Ministerie van IenM), mei 2012, p. 17.

³⁴ Idem, p. 20.

³⁵ E. Buitelaar, A. Bregman e.a., *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage* (Planbureau voor de Leefomgeving), Den Haag 2012.

³⁶ Naeff Consult BV, *a.w.*, p. 29.

³⁷ E. Buitelaar, A. Bregman e.a., *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage* (Planbureau voor de Leefomgeving), Den Haag 2012, p. 11.

³⁸ Naeff Consult BV, *a.w.*, p. 31.

3.4.3 Voortgangsrapportage 2012-2013

Het derde voortgangsrapport laat twee ontwikkelingen zien die zich steeds duidelijker aftekenen in de innovatieve experimenten onder de Crisis- en herstelwet: clustering en innovatie in de regelgeving.

Een zichtbare ontwikkeling is dat gemeenten parallel aan elkaar of soortgelijke experimenten uitvoeren (clustering). Naar aanleiding daarvan ontstaat samenwerking tussen gemeenten, gemeenschappelijke aanmelding of gemeenschappelijke begeleiding. Ook haken gemeenten aan bij een aangemeld experiment en worden combinatie of soortgelijke experimenten toegepast bij soortgelijke vraagstukken.³⁹

De tweede ontwikkeling is dat experimenten zich in toenemende mate richten op het vernieuwen van de regelgeving zelf. Daarbij staat niet een bepaalde techniek of een bepaald inhoudelijk doel voorop maar het oogmerk is meer ruimte te geven aan burgers en bedrijven om hun gewenste ontwikkeling te kunnen bepalen, met zo min mogelijk sturing vanuit de overheid.⁴⁰ In deze context noemt de voortgangsrapportage de Crisis- en herstelwet een proeftuin omdat experimenten op termijn tot generieke regelgeving kunnen leiden.

Uiteindelijk is het oordeel ook van deze rapportage dat de wet niet optimaal benut wordt.⁴¹ De leerervaring met de Chw is dan ook dat het veel tijd en moeite kost om nieuwe regels in te voeren en om tot een goede en brede toepassing te komen.⁴²

3.4.4 Voortgangsrapportage 2013-2014

De meest recente voortgangsrapportage laat zien dat de innovaties gericht op de regelgeving zelf veel voorkomen ten opzichte van de andere type projecten. Het rapport deelt de projecten in, in vier groepen, zijnde:

- nieuwe technieken;
- duurzaam bouwen;
- minder regels en procedures en
- experimenteren met het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.⁴³

Uit het schema op pagina 18 blijkt dat de meeste innovatieve projecten gericht zijn op experimenteren met minder regels en procedures. Daarnaast biedt deze rapportage een interessant overzicht met betrekking tot de wetgeving waarvan bij wege van experiment kan worden afgeweken. Er blijkt tot de datum van de rapportage geen experiment in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet te zijn opgenomen dat kan afwijken van de Elektriciteitswet, Warmtewet, Waterwet, Wet ammoniak en

³⁹ Naeff Consult BV, *Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Evaluatie 2012-2013* (Ministerie van IenM), juli 2013, p. 25-26.

⁴⁰ Idem, p. 25-26.

⁴¹ Idem, p. 38.

⁴² Idem, p. 41.

⁴³ Naeff Consult BV, *Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Evaluatie 2013-2014* (Ministerie van IenM), juni 2014, p. 6 en 17.

veehouderij, Wet geurhinder en veehouderij en de Wet inzake de luchtverontreiniging. De wet waarvan het meest wordt afgeweken is de Wet ruimtelijke ordening. Daarna volgen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Woningwet en de Wet milieubeheer.⁴⁴

3.5 De Omgevingswet

Teneinde het omgevingsrecht te vereenvoudigen en verbeteren, is de Omgevingswet in de maak. Deze paragraaf werpt een inleidende blik op deze nieuwe wet en zoomt in op het juridische instrument van de experimenteerbepaling.

3.5.1 Het wetsvoorstel Omgevingswet

Het voorstel van wet⁴⁵ is op 17 juni 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet ziet op regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Kernonderwerp van de wet is dan ook de fysieke leefomgeving en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.⁴⁶ De Crisis- en herstelwet zal uiteindelijk, net als vele andere wetten, in de Omgevingswet worden opgenomen.

Artikel 1.3 wetsvoorstel Omgevingswet geeft de maatschappelijke doelen van de wet weer. De wet beoogt het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Naast deze maatschappelijke doelen streeft de regering met deze wet een viertal verbeterdoelen na.⁴⁷ Bovendien laat de wet ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk.⁴⁸ De experimenteerbepaling is een van de flexibiliseringsinstrumenten om deze doelstellingen te bereiken.

3.5.2 De experimenteerbepaling

Artikel 23.3 wetsvoorstel Omgevingswet bouwt voort op de huidige experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet. Het artikel valt onder het hoofdstuk 'overige en slotbepalingen' welke volgens de memorie van toelichting enkele algemene artikelen bevat naast de zogenoemde slotbepalingen.⁴⁹

AFDELING 23.2 EXPERIMENTEERBEPALING

Artikel 23.3 (experimenten)

⁴⁴ Naeff Consult BV, *a.w.*, p. 19.

⁴⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 2.

⁴⁶ Artikel 1.2, lid 1 wetsvoorstel Omgevingswet.

⁴⁷ T. Nijmeijer, Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet, *ArsAequi* 2014/12 p. 902-911.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 7.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 285.

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
 - a. deze wet,
 - b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,
 - c. de Warmtewet,
 - d. de Wet milieubeheer.
2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.
3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:
 - a. wat het doel van het experiment is,
 - b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
 - c. wat de tijdsduur van het experiment is,
 - d. van welke regels kan worden afgeweken,
 - e. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
 - f. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
 - g. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
 - h. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
 - i. hoe de monitoring en evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd.
4. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

Het artikel maakt het, voor zover Europese regelgeving het toelaat, mogelijk bij wijze van experiment tijdelijk van de in het eerste lid genoemde wet- en regelgeving af te wijken om projecten die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving een oplossing te bieden. Die projecten dienen te zijn gericht op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. De memorie van toelichting meldt dat net als bij de Crisis- en herstelwet de gedachte hierachter is dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op initiatieven vanuit de samenleving en op technologische ontwikkelingen.⁵⁰

Op grond van het tweede lid van de voorgestelde experimenteerbepaling wordt alleen een experiment aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen van de omgevingswet, zoals bedoeld in artikel 1.3 aanhef en onder a wetsvoorstel Omgevingswet waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)
Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

⁵⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33962 nr. 3, p. 258.

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (...)
--

Onder de Crisis- en herstelwet luidt de voorwaarde voor het aanwijzen van een experiment dat het experiment dient bij te dragen aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering van het experiment bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid. Het wetsvoorstel Omgevingswet laat een doelenverschuiving zien. Het experiment dient bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De fysieke leefomgeving omvat volgens artikel 1.2 tweede lid wetsvoorstel Omgevingswet in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed. De woorden 'in ieder geval' maken duidelijk dat dit geen uitputtende lijst betreft. De fysieke leefomgeving is een ruim begrip en daarmee zal de Omgevingswet een ruime reikwijdte hebben.⁵¹ Met deze open formulering beoogt de wetgever rechtsvragen te voorkomen en kan aan het bevoegd gezag worden overgelaten redelijkerwijs tot het standpunt te komen dat een voorwerp al dan niet onderdeel is van de fysieke leefomgeving.⁵²

Een verdere wettelijke afbakening van het toepassingsbereik is ook hier niet gewenst geacht omdat de bepaling is opgenomen om experimenten te kunnen uitvoeren met betrekking tot onderwerpen die nu nog niet zijn geïdentificeerd.⁵³ Ondanks het advies van de Afdeling Advisering⁵⁴ is de experimenteergrondslag op wetsniveau niet nader begrensd. Het feit dat de bepaling zich richt op toekomstige ontwikkelingen maakt dat de regering hiertoe geen mogelijkheid ziet.⁵⁵ Dit ligt overigens wel in lijn met de omschrijving die de Afdeling Advisering aan het voorgesteld artikel geeft. De experimenteerbepaling is een regeling die ruimte biedt aan innovatie waarbij het gaat om toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de huidige regelgeving niet kan voorzien.⁵⁶

Het derde lid van artikel 23.3 wetsvoorstel Omgevingswet beschrijft welke onderdelen van het experiment bij amvb bepaald moeten worden. Hierin heeft de regering wel gehoor gegeven aan het advies van de Afdeling Advisering.⁵⁷ Volgens De Graaf en Tolsma moet positief gewaardeerd worden dat de regering die kritiek heeft aangegrepen om de juridische randvoorwaarden bij toepassing van de experimenteerbepaling te verstevigen.⁵⁸ Het lid is aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van het derde lid van artikel 2.4 Chw.

⁵¹ T. Nijmeijer, Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet, *Ars Aequi* 2014, p. 908 en K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M en R* 2014/126, p. 641. Ondanks dat de experimenteergrondslag volgens De Graaf en Tolsma nauwelijks in ingekaderd, verwachten zij op basis van de ervaringen met de experimenteerbepaling uit de Chw geen onverantwoorde keuzes in de praktijk. K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, *a.w.*, p. 642.

⁵² Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 391.

⁵³ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 259.

⁵⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 4, p. 148-149.

⁵⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 4, p. 150.

⁵⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 4, p. 8.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 4, p. 150.

⁵⁸ K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, *M en R* 2014/126, p. 642.

De experimenteerbepaling is er volgens de regering om te beproeven of een bepaalde vernieuwing een verbetering betreft, zonder dat direct de regelgeving moet worden aangepast.⁵⁹ Het vierde lid geeft de mogelijkheid de duur van het experiment met maximaal vijf jaar te verlengen als uit de evaluatie blijkt dat het experiment reden geeft de regelgeving aan te passen. De doorlooptermijn geldt in dat geval als een overbruggingstermijn totdat de regelgeving is gewijzigd. Eindoordeel luidt dat het wetsvoorstel de experimenteerbepaling in stand houdt en enkele inhoudelijke en processuele veranderingen daarin vaststelt.

3.6 Samenvatting

Wet- en regelgeving kan in de praktijk door initiatiefnemers van infrastructurele en innovatieve projecten als belemmerend worden ervaren. Wetgeving is veelal niet voorbereid op toekomstige ontwikkelingen omdat zij is vastgesteld op basis van ervaringen uit het verleden en de aanwezige kennis van dat moment. Innovatieve projecten lopen zo tegen wettelijke obstakels aan. De economische crisis heeft aanleiding gegeven tot het vaststellen van de Crisis- en herstelwet. Onder afdeling 2 'innovatie' is de zogenaamde experimenteerbepaling te vinden die tijdelijk afwijken van bepaalde wet- en regelgeving mogelijk maakt om innovatieve experimenten een kans te geven. De wetsbepaling, artikel 2.4 Chw, schrijft voor dat het experiment een innovatief karakter moet hebben en het moet voldoende aannemelijk zijn dat uitvoering van het experiment bijdraagt aan de bestrijding van de economische crisis en bijdraagt aan de duurzaamheid. Verder zullen de experimenten moeten voldoen aan de Europese regelgeving en wordt er getoetst op ongewenste gevolgen voor milieu en veiligheid. De projecten die aan deze criteria voldoen, kunnen in aanmerking komen voor toepassing van de experimenteerbepaling. De regering heeft gekozen voor een ruime bepaling, een heel concrete bepaling zou innovaties kunnen tegenwerken.

Uit de voortgangrapportages van het ministerie van IenM blijkt echter dat het bedrijfsleven de experimenteerbepaling niet optimaal benut.⁶⁰ De oorzaak hiervan blijft in de rapportages onbekend. Mogelijk is de experimenteerbepaling onvoldoende bekend bij of geschikt voor initiatiefnemers, of is er sprake van slechts weinig innovaties of zijn er minder belemmeringen in de praktijk dan verondersteld was. De vraag rijst of de experimenteerbepaling overbodig is.

Het wetsvoorstel Omgevingswet bouwt desalniettemin met artikel 23.3 voort op de huidige experimenteerbepaling. Ook deze regeling maakt het mogelijk bij wijze van experiment tijdelijk van wet- en regelgeving af te wijken om projecten die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving een oplossing te bieden. Die projecten moeten volgens de wetsbepaling zijn gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze

⁵⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 259.

⁶⁰ Dit komt overeen met de resultaten van het voor dit onderzoek verrichte empirisch onderzoek. Voor het empirisch gedeelte zijn interviews afgelegd met stakeholders op het gebied van milieu en innovatie uit het bedrijfsleven in de provincie Noord-Brabant. Opvallend was dat de grote meerderheid van de personen met wie wij hebben gesproken onbekend was met de experimenteerbepaling. Wanneer betrokkenen wel bekend waren met artikel 2.4 Chw hadden zij geen ervaring met toepassing daarvan in de praktijk. Zie meer hierover in het volgende hoofdstuk.

open formulering maakt dat het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling uit het wetsvoorstel Omgevingswet nog ruimer is dan die in artikel 2.4 Chw.

Een ander verschil tussen beide experimenteerbepalingen is dat de juridische randvoorwaarden in het wetsvoorstel Omgevingswet ten opzichte van het Chw-artikel flink zijn uitgebreid.⁶¹ Dit zou geleid tot kritiek⁶² op artikel 2.4 Chw als een verbetering aangemerkt kunnen worden. Nieuw in het wetsvoorstel Omgevingswet is dat een experiment, met het oog op het aanpassen van die regelgeving, met een tijdsduur van ten hoogste vijf jaar kan worden verlengd.⁶³ Dit zal enkel het geval zijn wanneer uit de evaluatie van de vernieuwing blijkt dat hiervoor aanleiding bestaat.

De mogelijkheid om van bepaalde wet- en regelgeving af te wijken op basis van een experimenteel grondslag blijft derhalve bestaan. Het antwoord op de vraag waarom de experimenteerbepaling onder de Chw weinig gebruikt wordt, is niet eenduidig en enkel de tijd zal leren of de Omgevingswet daarin verandering brengt. Bij de hierna te behandelen case studies komen we hierop terug. We hebben aan de geïnterviewden in elke casus gevraagd of toepassing van art. 2.4 Chw is overwogen en waarom wel/niet.

⁶¹ Vergelijk artikel 23.3, derde lid wetsvoorstel Omgevingswet.

⁶² Zie paragraaf 3.3 van dit rapport.

⁶³ Vergelijk artikel 23.3, vierde lid wetsvoorstel Omgevingswet.

Hoofdstuk 4 – Belemmerende milieuregelgeving in de praktijk: vijf casussen

In dit hoofdstuk worden vijf casussen besproken die zijn geselecteerd uit een groslijst van mogelijk te onderzoeken gevallen. Deze groslijst was mede vanuit de ministeries van IenM en EZ aangeleverd. We hebben een quick scan gedaan van enkele geschikte casussen en hebben interviews gehouden met enkele kernspelers die een goed beeld hebben van de problematiek in de praktijk.⁶⁴ We hebben ons vooral op de regio Zeeland en Noord-Brabant gericht, deels vanwege de goede contacten met de belangrijkste stakeholders hier, en deels vanwege het feit dat in deze regio al enige tijd veel aandacht bestaat voor de problematiek en er ook al onderzoeksrapporten liggen waarop we konden voortbouwen. Getracht is om verschillende typen casus te selecteren op basis van de volgende criteria:

- Verschillende initiatiefnemers (bedrijf versus overheid)
- Verschillende soorten milieuproblematiek (grijze milieu, afval, ruimtelijke ordening, natuur etc.)
- Verschillende bevoegde gezagsinstanties (gemeente, provincie, waterschap)
- Verschillende aard van innovatie (gebiedsontwikkeling, sluiten kringlopen, productinnovatie)
- Verschillende afloop (succes versus mislukken).

Om informatie over de relatie tussen regelgeving en innovatie in deze vijf gevallen te verkrijgen is steeds dossieronderzoek verricht (ambtelijke stukken, e-mails, rapporten e.d.), zijn diverse telefoongesprekken gevoerd met betrokkenen, en zijn voor elke casus uitvoerige interviews afgenomen bij enkele van de meest betrokken personen.⁶⁵

Casus 1: Innovatieve duurzame waterzuivering, industrieterrein Vossenbergh, regio Tilburg

De innovatie

Vier bedrijven, Agristo B.V., Coca-Cola Enterprises Nederland B.V., FUJIFILM en International Flavors and Fragrances (IFF) Nederland B.V. willen hun afvalwater gezamenlijk, duurzaam zuiveren. Het plan ziet op de eerste grootschalige gezamenlijke waterzuivering van bedrijven in Nederland. De waterzuivering zal circa 10.000.000 liter per dag ofwel 3.500.000.000 liter afvalwater per jaar verwerken.

Deze gezamenlijke afvalwaterzuivering brengt verschillende (milieu-) voordelen met zich mee. De nieuwe installatie heeft een laag energieverbruik. Het gezuiverde afvalwater zal, in plaats van op de Zandleij (een natuurlijke beek waarop de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) van waterschap De Dommel haar effluent loost), op het Wilhelminakanaal geloosd worden. Dat kanaal wordt momenteel verbreed en daardoor zakt het grondwaterniveau aanzienlijk. Om die reden heeft het kanaal meer water nodig en het is derhalve een duurzame manier om het water vanuit afvalwaterzuivingsinstallatie (AWZI) te benutten om het grondwaterpeil weer omhoog te brengen.

⁶⁴ Personen werkzaam bij: Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging (6/10/14), Taskforce Economie en Natuur SER Brabant (9/10/14), Provincie Noord-Brabant (9/10/14), BOM (Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij)(13/10/14), SRE (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven)(13/10/14), TELOS (Brabants centrum voor duurzame ontwikkeling)(18/9/14).

⁶⁵ Zie bijlage [niet opgenomen in deze geanonimiseerde versie].

Waterschap De Dommel heeft als belanghebbend adviseur van begin af aan geparticipeerd. Hoewel het voor het waterschap minder heffingsinkomsten betekent, geeft het waterschap aan dat de maatschappelijke voordelen enorm zijn. Naast duurzaamheidsaspecten zijn de verbetering van waterkwaliteit en – kwantiteit van beek de Zandleij, een belangrijke factor. Door het zelfstandig zuiveren van afvalwater door de vier bedrijven, komt er op de gemeentelijke rioolwaterzuivering Tilburg van Waterschap De Dommel capaciteit vrij. Uitbreiding van deze waterzuivering voor toekomstige Tilburgse activiteiten is hierdoor minder snel nodig. Bovendien gaan de kosten van het zuiveren van afvalwater voor de vier bedrijven omlaag. Ook zorgen de verschillende bedrijfsspecifieke stoffen in het afvalwater van de verschillende bedrijven met elkaar voor een doelmatigere en efficiëntere manier van zuiveren.

In de toekomst wordt gekeken naar verder hergebruik van dit water bij de bedrijven of overige duurzame inzet (denk aan landbouw) binnen de regio. Zo is ZLTO geïnteresseerd in water om landbouwdroogte tegen te gaan. De eindrapportage Taskforce Economie en Natuur maart 2013 schrijft dat het initiatief voor hergebruik van het gezuiverde afvalwater (van de nieuw te bouwen AWZI) voor natuur op het bedrijventerrein of in de directe omgeving (Huis ter Heide, gebied van Natuurmonumenten) dan wel in de landbouw perspectiefvol is. Daarnaast zal door NWB Tilburg B.V. bekeken worden of door inzet van innovatieve technieken het slib dat bij de gezamenlijke zuivering vrijkomt, kan worden opgewerkt tot biogas. De bedrijven willen echter eerst dat de AWZI een jaar lang draait om de robuustheid van het systeem aan te tonen.

Het hoofddoel van de vier bedrijven is een substantiële netto besparing (circa 40 procent) op de kosten van afvalwaterzuivering. Ook MVO en duurzaamheid drukken een zware stempel op dit project. Drie van de vier bedrijven hebben hiervoor doelstellingen opgenomen in hun beleid.

Juridisch kader en bevoegde instanties

Binnen de waterketen is de gemeentelijke zuiveringstaak opgedragen aan de waterschappen. Het waterschap heeft een tweetal instrumenten beschikbaar om doelmatige zuivering te organiseren, te weten het vergunningstelsel en de eigen belastingheffing voor lozingen op riolering/ oppervlaktewater. Nu de praktijk laat zien dat steeds meer bedrijven zelf zuiveren in overweging nemen, wordt het waterschap geconfronteerd met samenwerkingsvraagstukken die verder reiken dan het klassieke instrumentarium. Het waterschap wil grip blijven houden op het totale waterzuiveringsproces. Het waterschap wil daarom zelf aan de knoppen van het RWZI blijven draaien en mogelijk aan die van de AWZI zodat beide zuiveringsinstallaties als elkaars achtervang kunnen dienen.

Ook subsidieverlening speelt in deze casus een rol. De anti-afhaaksubsidie (artikel 122d, lid 5, Waterschapswet) is een subsidie die beoogt bedrijven te behouden bij de gemeentelijke RWZI. Nu deze subsidies wegvallen, wordt het voor bedrijven interessanter zelf afvalwater te zuiveren.

Over de juridische vragen omtrent aanbesteding en mededinging heeft het waterschap zich laten adviseren door een advocatenkantoor. Hierbij is gekeken naar de Europese aanbestedingswetgeving en o.m. de Waterwet.

Juridisch kader:

- Waterwet (Rijkswaterstaat is betrokken vanwege het kanaal, Brabantse Delta is formeel bevoegd gezag voor de lozingen omdat de bedrijven in het gebied van dit waterschap liggen, maar hun afvalwater wordt gezuiverd door het naburige waterschap De Dommel, vandaar ook de betrokkenheid van dat waterschap);
- Wet milieubeheer/Wabo (gemeente Tilburg is bevoegd gezag, ook betrokken vanwege rioolrecht)
- in de toekomst, bij infiltratie voor landbouw en/of natuur spelen Waterwet en Natuurbeschermingswet een belangrijke rol.

Verloop van de procedure

In 2007 werkte Fuji aan haar uitbreidingsplannen. Deze plannen zouden leiden tot meer afvalwater en een hogere waarde aan nitraat. Bij het bekijken van de vergunningsruimte van deze activiteit kwam Fuji in contact met de waterzuiveraar waterschap De Dommel. In diezelfde periode had het buurbedrijf van Fuji, Agristo, een soortgelijke situatie. Samen wilden zij op zoek gaan naar een slimmere oplossing voor waterzuivering wat betreft, tijd, geld en omgeving. Het waterschap de Dommel was hierin geïnteresseerd en al snel voegden ook Coca-Cola en IFF zich. Voor het optimaliseren van het afvalwaterzuiveringssysteem is toen een technische werkgroep opgesteld, met daarin zowel de bedrijven als het waterschap de Dommel.

10 november 2010 heeft waterschap De Dommel een adviesaanvraag neergelegd bij Loyens & Loeff advocaten met betrekking tot de AWZI en de publiek private samenwerking (PPS). De primaire aanleiding voor deze adviesaanvraag is de vraag welke juridische ruimte (denk hierbij aan aanbestedingsplicht en staatssteun) er, mede gelet op de tweewegen leer, is om samen te werken met het bedrijfsleven op het vraagstuk van de voorzuivering van afvalwater, alsmede de daarmee samenhangende vraag of oprichting van een zelfstandige juridische entiteit leidt tot een verruiming van die samenwerkingsmogelijkheden. De memo d.d. 10 november 2010 geeft aan dat er een tweetal actuele factoren zijn die het aantrekkelijk maken om tot eigen voorzuivering van afvalwater over te gaan: het vervallen van de anti-afhaaksubsidies, en de introductie van de Wabo waardoor bedrijven vergunning technisch meer mogelijkheden tot eigen voorzuivering hebben.

De initiatiefnemende bedrijven en het waterschap hebben op 19 juli 2010 een Request voor Proposal (RFP) vastgesteld en onderhands verzonden aan een tiental bedrijven. Dit was een bewuste strategische keuze. Het waterschap kan hierdoor niet als medeopdrachtgever fungeren anders had het inkooptraject via een reguliere Europese aanbestedingsprocedure moeten plaatsvinden en dat is niet gebeurd. De selectie van de onderneming waaraan de realisatie van de AWZI zal worden toevertrouwd is in 2010 begonnen met Fuji als aanspreekpunt.

22 november 2010 wordt aan een beperkt aantal ingeschreven bedrijven verzocht hun aanbieding nader uit te werken. Aanvankelijk was waterschap de Dommel nog in beeld als mogelijke exploitant van de zuiveringsinstallatie, maar vanwege mogelijke staatssteunperikelen en mogelijke aanbestedingsplicht is, na het inwinnen van verder juridisch advies terzake, besloten tot het terugtreden van het waterschap

(december 2011). Dat betekent dat bij het tweede Request for Proposal (RFP2) de vier bedrijven als initiatiefnemer en opdrachtgever naar buiten toe treden. Het waterschap zal hierbij de positie van belanghebbend adviseur innemen. Om die reden dienen de opdrachtnemers afspraken te maken met het waterschap. Dit is als harde voorwaarde opgenomen in de RFP2.

Agristo, Coca-Cola Enterprises Nederland, Fujifilm en International Flavors & Fragrances I.F.F. gaven 1 juni 2012 de opdracht aan NWB Tilburg, een dochter van RWB Afvalwater bv, voor de bouw en exploitatie van een gezamenlijke afvalwaterzuivering. Hier treedt echter door twee externe redenen vertraging op. Ten eerste blijken de grote banken niet te willen investeren in het project zonder dat de bedrijven investeringsonderzoeken (ten bedrage van € 500.00-750.000) zouden voorfinancieren (ING, Rabobank en ABN-AMRO vallen achtereenvolgens af). Pas na geruime tijd wordt een bank gevonden die wel wat in het project ziet en zelf deze kosten voor zijn rekening neemt (ASN). Vervolgens vraagt RWB Afvalwater BV surseance van betaling aan, waardoor het project opnieuw vertraging oploopt. Door overname van NWB Tilburg door Cofely, wordt dit probleem na enige tijd opgelost.

Op 5 september 2014 hebben de vier initiatiefnemende bedrijven een contract met NWB (New Water Business) Tilburg B.V. voor de bouw en exploitatie van de waterzuivering ondertekend. NWB is specifiek opgericht voor de bouw en exploitatie van industriële waterzuiveringsinitiatieven. De waterzuiveringsinstallatie komt op het terrein van Fujifilm. Naar verwachting start de bouw najaar 2014. De planning is dat de zuiveringsinstallatie medio 2015 operationeel is.

Analyse

Dit is een project dat gezien kan worden als een succes. Het project kende weinig tot geen belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving. Volgens betrokkenen was wet- en regelgeving af en toe lastig, maar alles kon opgelost worden. De voornaamste belemmeringen/vertragingen hielden verband met de financiële crisis en hadden geen verband met de omgevingsregelgeving. Interessant is dat de betrokkenen aangaven dat het heeft geholpen om “de juristen” niet vanaf het begin erbij te betrekken, maar juist pas aan het eind. Dit betreft overigens niet alleen juristen bij de overheden, maar ook die van de bedrijven zelf (i.v.m. de diverse contracten die nodig zijn tussen de deelnemende bedrijven). Het is belangrijk om iets te willen, dat uit te denken en “een stip op de horizon zetten”. Onderweg richting dat punt op de horizon kom je natuurlijk juridische problemen tegen, maar die moet je dan maar oplossen, wat vrijwel altijd mogelijk is, soms misschien met een aanpassing van het plan. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat het proces nog beter en duurzamer had gekund als de juristen er nog later pas zouden zijn bijgehaald.

Hiermee hangt samen dat ook bij dit project de houding van betrokken ambtenaren vaak aanvankelijk terughoudend was: wanneer dit project werd voorgelegd aan ambtenaren zagen zij direct allerlei redenen waarom het geen doorgang zou kunnen vinden.⁶⁶ Een open houding en problemen bespreken met elkaar

⁶⁶ Vanuit Fuji wordt een vergelijkbare ervaring aangegeven in een eerder project betreffende de plaatsing van windmolens op het bedrijfsterrein voor de opwekking van de eigen energie. Zowel vanuit Fuji HQ als vanuit de provincie en gemeente werd enthousiast gereageerd op het project. Bij de vergunningverlening echter zagen ambtenaren enkel doemscenario's met het bericht dat Fuji duidelijk geen ervaring had met het vergunningsproces. Fuji had als doel dit project op korte termijn op te leveren. Uiteindelijk lukte het vergunningtechnisch toch allemaal

is heel belangrijk gebleken. Ook het open kaart spelen naar de overheid toe en deze er telkens bij betrekken heeft goed gewerkt. In de stuurgroep (zie hierna) zaten behalve vertegenwoordigers van de deelnemende bedrijven ook een vertegenwoordiger van de overheid (de betrokken accountmanager van het waterschap De Dommel), die dus vanaf het begin heeft meegepraat en meegedacht. Door samen te werken in de stuurgroep en in werkgroepen zijn bedrijven en overheid dicht bij elkaar gekomen. Er heeft veel uitwisseling van kennis en inzichten plaatsgevonden, wat heeft geleid tot sociale innovatie: een sterk onderling vertrouwen.

De betrokkenheid van de overheid in deze werkgroepen heeft er ook voor gezorgd dat de contacten met het ambtelijk netwerk werden bevorderd. Spil in het project was de accountmanager van het waterschap De Dommel. Hoewel er voor dit waterschap redenen waren om zich terughoudend op te stellen (bedrijven liggen in het gebied van een ander waterschap, vermindering inkomsten als gevolg van het project), heeft de watergraaf van dit waterschap “zijn nek uitgestoken” en er vol op ingezet vanwege de te verwachten duurzaamheidswinst. De accountmanager ging bijvoorbeeld altijd met de bedrijven mee als er gesprekken waren met andere overheden. Ook pendelde hij vaak op en neer tussen de diverse stakeholders als een ‘oliermanneling’ om het proces in goede banen te leiden.

Een positieve grondhouding en een proactief meedoen door alle betrokkenen is belangrijk geweest in dit project. De coördinerende rol daarin van waterschap De Dommel is zeer van belang geweest. Ruimte geven als bevoegd gezag. Een onderdeel van het proces dat de nodige tijd heeft gekost, is het winnen van vertrouwen tussen de vier bedrijven, vooral imago-belangen. Om die reden is een stuurgroep opgericht met mensen vanuit de vier bedrijven en dus de overheid. Dit om de samenwerking en het onderling vertrouwen te versterken. Uiteindelijk is gebleken dat dit een goede manier van werken is.

Wat wellicht ook heeft bijgedragen aan het succes van deze casus is dat er geen omwonenden zijn die bezwaren hadden. Het gaat dus om een afgebakende groep partijen.

Uiteindelijk heeft het project wel vertraging opgelopen. De realisatie stond gepland in 2012, op 21 november 2014 is daarentegen de vergunning pas aangevraagd. De grootste belemmeringen hier waren dus van financiële aard: het moeilijk rondkrijgen van voorfinanciering door banken en het omvallen van het bedrijf dat aanvankelijk de AWZI zou gaan bouwen en exploiteren. Een van de belangrijkste belemmeringen vanuit de kant van de overheid was de vraag of een eventuele exploitatie van de AWZI door het waterschap tegen juridische regels omtrent staatsteun/aanbestedingsrecht/mededingingsrecht zou oplopen. Om deze vragen te beantwoorden is advies ingewonnen bij een advocatenkantoor en is, om elk risico te vermijden, door het waterschap uiteindelijk besloten om niet zelf exploitant te willen zijn.

Experimenteerregeling Chw

In deze casus bleken betrokkenen bekend met de experimenteerregeling van de Chw, maar toepassing daarvan is niet overwogen omdat dit niet nodig werd geacht.

dankzij doorzettingsvermogen bij Fuji, zelfs binnen een korte doorlooptijd, terwijl het ambtelijk apparaat had gezegd dat Fuji haar doelen maar moest bijstellen en moest rekenen op een dubbele vergunningsprocesstijd.

Casus 2: Duurzaam Industriepark Cranendonck (DIC)/ Nyrstar Budel BV, Budel Dorplein

De innovatie

Door schaalverkleining van de zinkindustrie is er ruimte op het terrein van Nyrstar die benut zou kunnen worden door natuurontwikkeling enerzijds en door bedrijven aan te trekken die symbiotisch met elkaar en met Nyrstar werken anderzijds. Hierbij wordt gedacht aan samenwerking tussen bedrijven op het gebied van rest-energiegebruik, energieopwekking, verwerking en gebruik van elkaars grond- en reststoffen, collectief gebruik van zuiveringsinfrastructuur, en multimodaal transport. Voor de zinkindustrie is veel energie nodig (Nyrstar is goed voor 1% van het energiegebruik in Nederland, vergelijkbaar met een stad als Eindhoven). Tevens is men van plan om op een ongebruikt, aangrenzend, terrein van ongeveer 40-60 ha, waar (ingepakte) bodemvervuiling uit het verleden (jarosiet, zinkassen) andere activiteiten momenteel niet mogelijk maakt (het wachten is op een technologie waarmee energie uit de jarosiet kan worden gewonnen), zonnepanelen te plaatsen voor het opwekken van energie voor het gehele bedrijventerrein en de gemeente Cranendonck. Een ander deelproject betreft de uitbouw van een lokale binnenhaven, waarmee beoogd wordt om het aantal verkeersbewegingen te reduceren en daarmee milieuwinst te boeken (o.a. op het gebied van stikstof). Totale oppervlakte van het bedrijventerrein: 109ha. De natuurontwikkeling betreft deels reeds op het terrein aanwezige natuur en verdere natuurontwikkeling door aankopen, ter versterking van aangrenzende Natura 2000-gebieden, ter grootte van 71ha. De natuur op het terrein zal in erfpacht worden uitgegeven aan Natuurmonumenten.

De voordelen van dit project liggen op het terrein van:

- Ruimte: door bedrijven op het terrein van Nyrstar te vestigen wordt ruimte bespaard want er geen ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen elders in de regio nodig.
- Milieu: de symbiose-aanpak zorgt voor het sluiten van kringlopen, efficiënter omgaan met energie en water, en voor duurzame energieproductie en vermindering CO₂ emissies, het verhogen van de efficiency van aanwezige installaties en het efficiënter inzetten van grondstoffen en utilities.
- Natuur: de natuurontwikkelingscomponent van het plan voorziet in de inrichting en/of versterking van ruim 400 hectare natuurgebied en aanzienlijke investeringen in natuurontwikkeling in de omgeving (extra aankopen).
- Economie: verbetering van de sociaal-economische structuur zowel op lokaal als op regionaal niveau. Voor het bedrijf: efficiency-verhoging, schaalvoordelen. Voor de gemeente Cranendonck: vermindering afhankelijkheid van de agrarische sector, de legerplaats en enkele grote bedrijven. Voor de regio: creëren directe en indirecte werkgelegenheid, aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven in de metaalsector ('metal valley'), economische impuls voor de regio.

Het terrein van Nyrstar ligt in de gemeente Cranendonck (N.Br.), tegen de provinciegrens (Limburg) en de landsgrens (België) aan.

Met Nyrstar zijn drie Green Deals afgesloten (3 duurzame energiecentrale; 44 strategische energie-efficiency; B-87 duurzame geleiderail).

Er zijn nog geen concrete bedrijven in beeld die zich hier willen vestigen. Eerst wil men juridisch en feitelijk het terrein klaarmaken voor nieuwvestiging.

Juridisch kader

Tot de vigerende ruimtelijke kaders behoren het nationaal ruimtelijk beleid, het provinciaal ruimtelijk beleid, het regionaal en het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Het nationaal beleid (de Vierde Nota op de RO) is gericht op het concentreren van bedrijvigheid in stedelijke centra, dan wel in contouren die rond stedelijke gebieden zijn getrokken. Hier bestaat een groot spanningsveld, nu Cranendonck niet binnen deze contouren valt.

Het DIC wordt aan weerszijden omgeven door een groot Natura 2000-gebied (Weerter- en Budeler Bergen, in de provincie Limburg). Andere Natura 2000 gebieden liggen nabij het bedrijventerrein, ook aan de andere zijde van de grens in België. Het Natura 2000-beleid kent normen voor stikstofuitstoot die de ontwikkeling kunnen tegenhouden. Het ecologisch en hydrologisch systeem horen impliciet bij de natuurregeling. Tevens heeft zich op niet gebruikte delen van het terrein spontaan natuur gevestigd (o.a. op de jarosietvelden), waarop de Flora- en faunawet (en Vogel- en Habitatrichtlijn) van toepassing zijn.

Verder is op het terrein vervuiling uit het verleden aanwezig: een oude gemeentelijke stortplaats, zinkassen die zijn gebruikt voor wegen e.d., en afval uit de zinkproductie (jarosiet).

Het juridisch kader wordt derhalve bepaald door:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (milieu, bouwen, kappen)
- Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplanprocedure)
- Wet milieubeheer
- Subsidieregeling herinrichting stortplaatsen
- Provinciale milieuverordening
- Wet bodembescherming
- Besluit bodemkwaliteit
- Natuurbeschermingswet (Vogel-/Habitatrichtlijn)
- Flora- en faunawet
- Waterwet (KRW)
- Luchtvaartwet (zie later).
-

Verloop van de procedure

De eerste plannen dateren uit 1998. Op 26 oktober 2000 is een 'Ontwikkelingsvisie Duurzaam Industriepark Cranendonck' gepubliceerd door de gemeente Cranendonck, Pasminco Budel Zink (thans Nyrstar), Kamer van Koophandel Oost-Brabant en Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), met

betrokkenheid van de Provincie Noord-Brabant, het Waterschap de Dommel, Natuurmonumenten en REAP (Regionaal Economisch Actie Programma) Zuidoost-Brabant.

Er zijn drie werkgroepen gevormd, respectievelijk voor 'bedrijfsomgeving', 'symbiose' en 'acquisitie'.

In de eerste jaren lag de focus vooral op het afbreken van een oude fabriek en op sanering. Sanering betrof o.a. het weghalen van zinkassen onder een gemeentelijke weg. Deze zijn door het bedrijf weggehaald van de openbare weg en verplaatst naar het terrein van Nyrstar. Dit heeft geresulteerd in een handhavingsactie (en opgelegde boete). De sanering werd uitgevoerd zonder vooraf goedgekeurde saneringsplannen (deze worden nu achteraf alsnog geschreven).

Tevens is in het begin veel focus op de natuurbeschermingswetgeving. Ten eerste waren er problemen vanwege de aanwezigheid van de heikikker, een beschermde soort, op het terrein. Omdat deze verspreid zou voorkomen, beperkte dit de mogelijkheden voor ontwikkeling van het terrein enorm. Nader onderzoek wees echter uit dat op slechts 9ha koppels heikikker aanwezig waren, en ook dat deze populatie volledig afhankelijk is van een beek, die aanvankelijk zou verdwijnen. Behoud van de beek is toen in het plan opgenomen en is de genoemde 9ha opzij gezet voor de heikikker (waarin o.a. poelen zijn aangelegd voor de heikikker). Ten tweede is veel aandacht uitgegaan naar natuurcompensatie. Omdat een groot deel van het terrein van Nyrstar binnen de EHS, dan wel de provinciale GHS, lag (zelfs de stortplaats van het bedrijf was aangewezen als EHS), is compensatie nodig. Van 2003 tot 2007 is discussie geweest hierover tussen het bedrijf en de provincie. Uiteindelijk is een Natuurcompensatieplan vastgesteld door Nyrstar, Natuurmonumenten en de provincie: voor de grootte van 71ha zal natuur gecompenseerd worden in de directe omgeving en aan de rand van het terrein, deels via nieuwe aankopen. € 2,75 miljoen zal er worden geïnvesteerd in natuur, waarvan 1 miljoen in Limburg. Deze investering is echter wel aan de bestemmingsplanwijziging gekoppeld. Als het bedrijventerrein geen doorgang vindt, gaat de natuurcompensatie ook niet door.

Dan is er een traject rond de stikstofdepositie. Die is al te hoog voor de nabijgelegen natuurgebieden, vooral vanwege grote emissies vanuit de landbouw in deze regio. Het aantrekken van nieuwe bedrijven zal tot een beperkte extra emissie leiden vanuit het bedrijventerrein, welke echter niet mogelijk is, tenzij ruimte binnen het DIC zelf gevonden kan worden, zo blijkt uit het MER. Dit wordt primair opgelost door stikstofemissiereductie toe te passen, zoals door verder ontwikkeling van de haven en door het aanplanten van stikstofminnende platen (olifantengras). Ook de natuurontwikkeling is van belang als mitigerende maatregel. Verdere saldering binnen de PAS zal echter nodig zijn. Het bedrijf dringt aan op meer stikstof-ruimte voor DIC, en minder voor de landbouw en de nabijgelegen snelweg (waar verhoging van de maximumsnelheid naar 130km/u veel stikstofruimte heeft opgesoupeerd), maar vindt weinig gehoor.

Voor de ontwikkeling van het DIC wordt een bestemmingsplanprocedure in het kader van de Wro doorlopen. Voor het DIC is een voorontwerp bestemmingsplan inclusief MER opgesteld. Dit voorontwerp heeft van 24 december 2009 tot en met 4 februari 2010 ter inzage gelegen.⁶⁷ Bij de toetsing van het

⁶⁷ Voor een gedetailleerd overzicht van de procedure vanaf 2009 tot 2014, zie het verslag dat is uitgebracht aan de gemeenteraad van Cranendonck in oktober 2014,

concept-MER in het voorjaar van 2010 door de Cie. m.e.r., gaf de commissie in haar toetsingsadvies aan dat het MER en de daarbij geschreven aanvulling, nog niet de volledige informatie bevatte om het milieu een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. Op 23 maart 2011 is er een bijeenkomst met raadsleden en andere belangstellenden geweest waarin een aangepast ontwerp-bp wordt besproken. Dit wordt opnieuw aangepast en op 7 juli 2011 gepresenteerd aan raadscommissie met o.a. grotere afstand tot woningen, i.v.m. geluidhinder, en ruimte voor minder belastende bedrijven (cat. 3 bedrijven i.p.v. cat. 5).

Op deze basis is vervolgens nieuw en aanvullend onderzoek uitgezet (geluidonderzoek, externe veiligheid, gevolgen MER). Deze onderzoeken zijn uitgevoerd najaar 2011/begin 2012.

Binnen de plangrenzen van het DIC ligt een voormalige gemeentelijke stortplaats (11 ha). Deze stortplaats zal worden ingericht als industriepark voor categorie 3.1 tot 3.3 bedrijven. Overeenkomstig de Provinciale Milieuverordening dient GS hiervoor een ontheffing te verlenen. Voor de aanvraag van deze ontheffing dient een hergebruikplan te worden overgelegd, zoals bedoeld in de nota 'hergebruik van stortplaatsen'. Dit Herinrichtingsplan, met als doel het vaststellen van randvoorwaarden om hergebruik van de voormalige stortplaats als bedrijventerrein zowel milieuhygiënisch als civieltechnisch mogelijk te maken, is op 23 november 2011 vastgesteld.

In januari 2012 wordt ook het Natuurcompensatieplan (zie boven) toegestuurd aan de gemeenteraad.

Tijdens de behandeling van het voorontwerp-bestemmingsplan heeft zich een nieuwe discussie voorgedaan, en wel rond de relatie tussen DIC en het nabijgelegen regionale vliegveld van Budel (Kempen airport). Deze discussie kende twee elementen. Ten eerste werd vanuit Kempen airport aangegeven dat in de aan- en uitvliegroute, die over DIC loopt, geen bebouwing mag plaatsvinden vanwege veiligheidseisen. Deze discussie vond vooral plaats n.a.v. een in opdracht van een gemeenteraadslid opgesteld rapport waarin werd betoogd dat vanwege het ontbreken van wettelijke eisen voor het type vliegtuigen dat vanaf dit vliegveld opereert (zeer kleine vliegtuigen, zoals ultralights) de reguliere eisen zouden moeten worden toegepast, leidend tot een bebouwingsverbod voor 10ha van het terrein van Nyrstar. Later is dit punt komen te vervallen, toen de nieuwe directeur van Kempen airport van standpunt bleek te zijn dat het ontbreken van wettelijke normen juist aangeeft dat er geen bouwverbod bestaat. Ten tweede werd de bevoegdheid tot het vaststellen van het luchthavenbesluit tijdens de procedure overheveld van rijk naar provincie. Volgens het bedrijf heeft de provincie teveel geluidruimte toebedeeld aan het vliegveld. Als gevolg hiervan is de geluidruimte voor DIC eigenlijk te beperkt. Voorzien is een verplaatsing en verlenging van de startbaan waardoor de geluidhinder voor omwonenden wordt beperkt. Dit verandert echter niet de juridische situatie, omdat de vergunde geluidruimte gelijk blijft.

Op 31 mei 2012 is er weer een informatieavond waarin vooral zorgen over gecombineerde geluidbelasting door DIC en vliegveld worden geuit. Op 18 december 2012 stelt de gemeenteraad de 'Randvoorwaarden voor het ontwerp bestemmingsplan DIC' vast, welke als uitgangspunt gelden voor de verdere uitwerking van het ontwerp-bestemmingsplan. In 2013 houden raad en B&W zich vooral bezig met de financiële

http://www.cranendonck.nl/landelijkeklasse/nieuws_41347/item/raadsinformatiebrief-13-oktober-2014_26747.html.

risico's van de gemeentelijke betrokkenheid in het project. Op 8 april 2014 wordt, nadat met Nyrstar overeenstemming is bereikt over de financiële kant van het project, door de raad aan B&W voorgesteld om de voorliggende plankaart en ontwerp-bestemmingsplan vast te stellen zodat de overeenkomst met Nyrstar kan worden afgerond. Vanwege de demissionaire status na de verkiezingen wordt besloten dit aan het nieuwe college te laten. Deze inventariseert eerst de stand van zaken en spreekt met de stakeholders, inclusief de provincie. In oktober 2014 informeert B&W de Raad over deze inventarisatie (alle betrokkenen zijn positief over nu voorliggende plan) en over de financiële risico's voor de gemeente.

Analyse van de belemmeringen

Zoals uit bovenstaande blijkt is dit een enorm complexe casus die tal van belemmeringen kent. Het feit dat de start van het project in 1998 lag en er nu, 16 jaar later, nog steeds geen ontwerp-bestemmingsplan is vastgesteld is veelzeggend. Het is de vraag hoe lang het moederbedrijf (hoofdkantoor van Nyrstar in Geneve) nog geld wil steken in dit hele proces. Het bedrijf heeft al erg veel kosten gemaakt om alle hobbels te nemen. Deze hobbels zijn deels juridisch van aard, maar hebben deels ook te maken met weerstand tegen het bedrijf als zodanig dat in het verleden een slechte naam had op milieugebied, waardoor het project niet op heel veel draagvlak kan rekenen. Alles overziend, zijn er drie grote probleemgebieden:

1. Stikstof

De ligging van grote natuurgebieden rondom het terrein maken de toch al overbelaste stikstofsituatie zeer knellend. Enerzijds biedt het plan enorme kansen voor de natuur vanwege de vele hectares die door het bedrijf worden teruggegeven aan de natuur (en de investeringen in de ontwikkeling ervan door het bedrijf), juist ook vanwege die strategische ligging. Anderzijds beperkt de aanwezigheid van natuur in deze primair agrarische regio met zeer veel intensieve veehouderij verdere ontwikkeling van bedrijvigheid. Mitigatie op het bedrijventerrein helpt een beetje, en de salderingsmethodiek van de PAS zou ruimte moeten bieden, maar het lijkt erop dat andere stakeholders beter zijn geweest in het claimen van ruimte voor hun sector (landbouw, verkeer).

2. Veel betrokken overheden

De complexiteit van het project brengt ook veel verschillende overheden in beeld, wat nog versterkt wordt door de ligging van het bedrijf tegen provincie- en landsgrens. Voor de milieuvergunning is de provincie Noord-Brabant bevoegd gezag, evenals voor de natuurcompensatie, maar ook de provincie Limburg is hier relevant vanwege de impact van het plan op het Limburgse N2000-gebied. Hoewel het project past binnen het beleid van de provincie om hightech bedrijvigheid en werkgelegenheid in Zuidoost Brabant te stimuleren, ziet de provincie dit primair als een project van de gemeente Cranendonck.

Vanwege de aard van de activiteiten van Nyrstar (zware industrie) is de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant aangewezen als vergunningadviseur en toezichthouder en niet de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant, die eigenlijk deze regio onder zich heeft voor de andere bedrijven.

De gemeente is primair aan zet voor de ruimtelijke besluitvorming. Aangezien het bestemmingsplan het centrale besluit is bij de ontwikkeling van het DIC, speelt ook de gemeente een belangrijke rol. Binnen de genoemde overheden zijn, vanwege de vele thematieken (geluid, bodemsanering, luchtvaart, natuur,

stikstof) veel verschillende afdelingen en personen betrokken. Door de lange duur van het project zijn inmiddels veel nieuwe mensen erbij betrokken geraakt, die de voorgeschiedenis niet kennen en discussies vaak weer van vooraf aan beginnen. Alleen de projectmanager vanuit Nyrstar is vanaf dag 1 betrokken geweest en gebleven. Hij heeft iedereen zien komen en gaan.

Meer in zijn algemeenheid, wordt door het bedrijf aangegeven dat hen opvalt dat veel betrokken ambtenaren vooral gericht zijn op de mogelijke problemen, en al snel zeggen dat iets niet kan. Zij denken dan niet mee vanuit de wens om iets positiefs te creëren. Deze eerste “kan niet-reactie” bleek later te kunnen worden bijgesteld als vanuit het bedrijf oplossingen voor het concrete voorliggende probleem werden aangedragen in een bilateraal gesprek. Een aardig voorbeeld betrof een discussie over de stikstofdepositie op een bepaalde plant op het terrein. Realisatie van DIC zou niet mogelijk zijn vanwege toename van de stikstofdepositie. Toen, tijdens een informeel bilateraal gesprek tussen behandelend ambtenaar en vertegenwoordiger van Nyrstar bleek dat regulier maaien dit probleem zou oplossen heeft het bedrijf laten vastleggen dat zij 5 jaar lang regulier zouden maaien om zo de stikstofdepositie op de plant te verlagen, waarmee het juridische probleem was opgelost.

3. Gemeentepolitiek

Misschien wel de grootste belemmering hier is gelegen in het feit dat de gemeente Cranendonck een kleine gemeente is die niet de capaciteit en kunde heeft om zo’n groot en complex project soepel te begeleiden. Ook speelde mee dat de milieuwinst en de economische voordelen vooral voor de bredere regio zijn (reden voor de gemeente Weert om enthousiast te zijn over het plan), maar de nadelige gevolgen (mogelijk extra milieubelasting) vooral voor de directe omwonenden van de gemeente Cranendonck. Er is een sterke lobby vanuit omwonenden en, in een zekere fase van de besluitvorming, vanuit Kempen airport die effectief de gemeentelijke politiek heeft beïnvloed. Dit heeft zelfs geleid tot het aftreden van de betrokken wethouder (vanwege vermeend niet volledig informeren van de raad over ontwikkelingen rond DIC). Dit was kort voor de gemeenteraadverkiezingen, waardoor het dossier over de verkiezingen werd getild en gewacht moest worden op een nieuwe wethouder, die vervolgens weer een hele nieuwe start moest maken.

Als gevolg van deze belemmeringen is het project dus enorm vertraagd. Dit heeft negatieve gevolgen voor de levensvatbaarheid van het project. Bedrijven hebben interesse getoond in het bedrijventerrein, maar zonder toezeggingen over beschikbaarheid van de grond binnen bijvoorbeeld een termijn van zes maanden haken zij weer af en gaan verder kijken naar andere locaties. Ook staat of valt het plan met de inzet van Nyrstar. De buitenlandse bedrijfsleiding kan op elk moment de stekker uit het project trekken als het hun te veel kosten brengt en er geen uitzicht is op realisatie.

Experimenteerregeling Chw

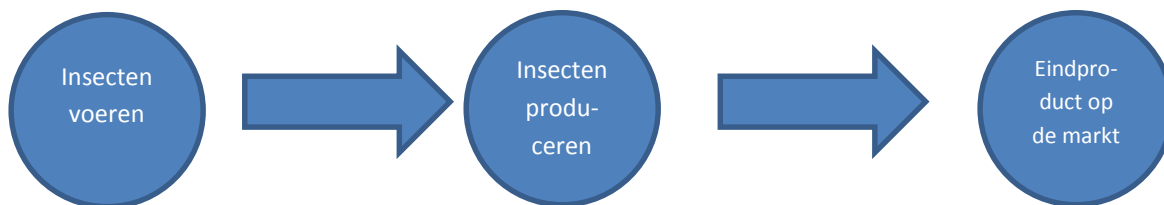
In deze casus is toepassing van de regeling inzake ontwikkelingsgebieden kort aan de orde geweest, maar verworpen omdat men op dat moment vooral tegen de Europese natuurbeschermingsregelgeving aanliep, waarvoor de Chw-regeling geen soelaas zou bieden. Bovenstaande relaas overziend moet achteraf geconcludeerd worden dat het toch verstandig zou zijn geweest om wel een beroep op afd. 2.1 Chw te doen.

Casus 3: Insectenweek bij Protix Bioystems B.V.

De innovatie

Sinds 2009 ontwikkelt Protix innovatieve technieken en producten die zowel de industriële productie van insecten mogelijk maakt als de toepassing van insecten als alternatieve voedingsstof in (dier-) voeding.⁶⁸ Dit gebeurt door het winnen van nutriënten (eiwitten, mineralen, oliën) uit plantaardige biomassa met behulp van insecten. Een insectensoort die goed is in het omzetten van biomassa in eigen lichaamsgewicht wordt gekweekt (black soldier fly). Vervolgens worden de levende larven verwerkt in eindproducten, zoals eiwitpoeder, insectenolie, te gebruiken als veevoer en in aquacultuur, maar ook voor de farmaceutische industrie. Dit levert meer milieuwinst op dan vergisting, omdat dat enkel energie oplevert, terwijl hier de nutriënten worden teruggewonnen en hergebruikt in de voedingsindustrie. Dit draagt bij aan de circulaire economie. Het vervangt onduurzaam veevoer (o.a. vismeel, geïmporteerde soja uit andere werelddelen), is als voer voor kippenindustrie en visindustrie veel natuurlijker en duurzamer dan wat daar nu wordt gebruikt (kippen en veel vissoorten eten in de natuur insecten; geen soja of kippenmeel). Er is een Green Deal gesloten om het gebruik van insecten te stimuleren: Green Deal Insecten voor Feed, Food en Farma (B-93).⁶⁹

Voor een goed begrip van de belemmeringen is het nodig om te zien dat de productie drie fases omvat:



Juridisch kader en de hieruit voortvloeiende belemmeringen

Voedselproductie voor menselijke consumptie is op Europees niveau vergaand gereguleerd. Bij het opstellen van deze regelgeving is nooit voorzien dat insecten gebruikt zouden worden als voedselbron voor de mens en voor dieren die gehouden worden met het oog op voedselproductie voor de mens. Er zijn daarom grote belemmeringen, in elk van de drie fases. De EU-regelgeving ziet insecten die op deze manier worden toegepast als landbouwhuisdier. Daar is veel regelgeving op van toepassing die lastig is uit te voeren bij insecten.⁷⁰ Belangrijkste knelpunten vormen de *Verordening 1069/2009/EG tot*

⁶⁸ Zie de website van het bedrijf, <http://www.protix.eu/>.

⁶⁹ http://venik.nl/site/wp-content/uploads/2012/10/B93-AGRO-4-Insecten_voor_feed_food_en_farma.pdf.

⁷⁰ Zie uitvoerig het rapport van brancheorganisatie IPIFF 'Insects Food Safety First – First time Right. Regulatory roadmap for insect products in Feed and Food applications', <http://www.protix.eu/wp-content/uploads/2014/07/IPIFF-Report-on-Regulatory-Barriers-related-to-insect-production.pdf>. NB: dit rapport gaat ook in op problemen rond de uitvoering van de *Novel Foods Verordening 258/97/EG* bij het op de markt brengen van insecten voor menselijke consumptie. Dit aspect laten we hier buiten beschouwing omdat de Protix casus geen betrekking heeft op directe consumptie van insecten door de mens.

vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en Verordening 999/2001/EG houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathiën. Deze verordeningen bepalen dat de insecten enkel gevoed kunnen worden door materiaal van plantaardige oorsprong (fase 1). Deze regelgeving is bedoeld voor varkens en koeien om BSE en gekkenkoeienziekte e.d. te voorkomen. Voor insecten zou het heel goed mogelijk zijn om ‘over de datum-producten’ van supermarkten te gebruiken. Voor de aquacultuur is een uitzondering gemaakt door aanpassing van de regelgeving in juni 2013, zodat vissen nu ook met vlees van “niet-herkauwers” mogen worden gevoerd, zoals kippenvlees. Insecten zouden ook moeten worden uitgezonderd, vindt het bedrijf. Voor fase 2 is het knelpunt dat dieren moeten worden geslacht in een slachthuis. Door deze regel is het juridisch niet mogelijk om insecten te verwerken in veevoer. Het knelpunt in fase 3 betreft de reeds genoemde regel dat in de aquacultuur (de grootste voorziene afzetmarkt voor het bedrijf) insecten niet mogen worden gebruikt als voedselbron. Nu wordt dus kip aan zalm gevoerd, terwijl insecten veel natuurlijker zijn en veel duurzamer.

Het bedrijf geeft aan dat deze belemmeringen zo groot zijn dat ze het hele project in gevaar hadden kunnen brengen. In 2012, drie jaar na de start van het bedrijf, liet de Europese Commissie schriftelijk weten dat de genoemde Europese regelgeving inderdaad de geplande productie en toepassing onmogelijk maakt. Het bedrijf heeft dit als tegenstrijdig ervaren omdat ze wel veel subsidie kreeg van de Nederlandse overheid om op te starten. Dankzij de aanhoudende steun van grote investeerders is het project toen niet omgevallen.

Een tweede belemmering ligt op nationaal niveau, in de subsidieregeling SDE (Stimulering Duurzame Energie). De SDE-regeling is niet van toepassing op dit bedrijf. Deze regeling stimuleert vergisting en heeft een markt gecreëerd voor biomassa; de vraag naar biomassa is gestegen. Hierdoor heeft Protix te maken met kunstmatig hoge prijzen van biomassa.

De derde belemmering betreft het inschatten van geuruitstoot op de productielocatie. De geurbelasting is in een proefsetting gemeten en vervolgens geëxtrapoleerd naar een verwachte geurbelasting voor een hele fabriek, en vervolgens zijn daarop de maatregelen afgestemd (luchtwassers). Omdat er echter weinig ervaring is met deze productie (het is tenslotte een innovatie), is dit een theoretische benadering op basis van een experimenten. Hierdoor is het onzeker of de veelal dure geurmanagement maatregelen wel nodig zijn.

Procedure: hoe is het bedrijf omgegaan met de belemmeringen?

Het bedrijf heeft vier wegen bewandeld om de belemmeringen aan te pakken:

1. Het business concept is volledig veranderd doordat men voor wat betreft de insecten eiwitten (voorlopig) is geswitcht naar de pet food-markt. Daarvoor gelden de genoemde Europese eisen niet. Maar dit is moeilijker economisch rendabel te krijgen.
2. De opschaling van de productie is vertraagd.

3. Het bedrijf is gaan lobbyen in Brussel om regelgeving aangepast te krijgen. Eerst zelf, als individueel bedrijf. De Europese Commissie gaf echter aan niet met een individueel bedrijf te kunnen praten. Toen heeft het bedrijf een Europese organisatie opgericht met andere vergelijkbare bedrijven in Europa: IPIFF (International Producers of Insects for Feed and Food). Deze organisatie praat nu met de Commissie en lidstaten, met als doel het realiseren van de wijzigingen neergelegd in de 'Regulatory roadmap for insect products in Feed and Food applications'.⁷¹ Ook zijn professionele lobbyorganisaties ingeschakeld. Deze actie is succesvol, maar loopt traag (1,5 jaar tot dusver). Inmiddels zijn alle lidstaten overtuigd van de benodigde wijzigingen, behalve Frankrijk en Duitsland; zij stemden tegen omdat zij vinden dat de ontwikkelingen in de insectensector erg snel gaan. Unanimité is vereist. Momenteel worden Duitsland en Frankrijk afzonderlijk 'bewerkt'.
4. De hoge biomassaprijs wordt omzeild door grotere fabrieken te bouwen buiten Nederland. Het bedrijf ontwikkelt de kennis en het procedé in Nederland, maar past het procedé op industriële schaal sneller toe buiten de eigen landsgrenzen.

Er is in het verleden ook gesproken over toepassing van de experimenteerregeling uit de CHW, maar die zou geen soelaas bieden omdat de belemmerende regelgeving hier EU-regelgeving is.

Analyse en experimenteerregeling Chw

Bovenbeschreven aanpak van de belemmeringen door het bedrijf in deze casus geeft al een goed beeld van de belangrijkste belemmeringen en mogelijke oplossingen. Een aantal meer algemene bevindingen lichten we hier nog even uit:

- Voor een start-up is de snelheid waarmee men de productie kan opstarten en vermarkten cruciaal omdat men niet, zoals een bestaand bedrijf, kan terugvallen op bestaande producten en markten. Juist voor dergelijke situaties lijkt de experimenteerbepaling belangrijk te zijn. Het bedrijf geeft aan dat het bij de toepassing van experimenteerruimte wel belangrijk is dat wordt doorgekeken naar de fase van de commerciële opschaling na afloop van het experiment: je moet vooraf de zekerheid hebben dat opschaling mogelijk is, anders krijg je geen investeerders mee. De experimenteerbepaling is niet relevant in deze casus omdat de belemmeringen geheel in het EU-recht te vinden zijn.
- Het is opmerkelijk in deze casus dat het bedrijf zelf enorm veel initiatief ontplooid heeft om EU-regelgeving aangepast te krijgen. De hiermee gepaard gaande tijd en kosten zijn alleen op te brengen indien investeerders bereid zijn risico's te nemen en geduld te oefenen.
- De stimulering van overheidswege van biovergisting lijkt negatieve effecten te hebben op activiteiten gericht op andere toepassingen van biomassa dan energieproductie.
- Milieu-effecten van innovaties zijn moeilijk vooraf exact te kwantificeren, wat het besluitvormingstraject niet alleen vertraagt maar ook risicovol maakt.

⁷¹ Zie vorige voetnoot.

Casus 4: Eco-Energy & De Logt - vergisting en gebiedsontwikkeling

De innovatie

Eco-Energy B.V. wil door de productie van biogas een bijdrage leveren aan de realisatie van het landgoed De Logt, een agrarisch gebied in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot (N.Br.) dat tussen een aantal natuurgebieden ligt. In dit agrarische gebied, tussen de snelweg A58 en de Spoordonkseweg, wilde dit bedrijf een nieuwe biogasinstallatie realiseren die 5ha groot is. De te vergisten biomassa zou bestaan uit organische reststromen afkomstig uit het gebied de Logt, van het landgoed De Rozephoeve, van nabij gelegen agrarische bedrijven, bermen, slootkanten en natuurgebieden. Vervolgens zou de opgewekte energie weer terug geleverd kunnen worden aan landbouw- en horecabedrijven op het Landgoed de Logt om zo kringlopen te sluiten. Het procedé dat Eco-energy B.V. toe wilde passen binnen De Logt ziet op vergisting, productie van groene stroom en nabewerking van digestaat (restproductie van de biogasproductie) en is voldoende praktijkrijp. Het vormt een belangrijke kans voor het oplossen van mest-, biomassa- en energieproblemen in de regio.⁷²

Eco-Energy de Logt is een project dat onderdeel uitmaakt van een overkoepelend project 'Gebiedsontwikkeling de Logt' of 'Landgoed De Logt', gelegen in het nationaal park Het Groene Woud, in de groene driehoek tussen de steden Tilburg-Den Bosch-Eindhoven. Gebiedsontwikkeling De Logt is een gemeentegrensoverschrijdende ontwikkeling tussen de gemeenten Oirschot en Oisterwijk, waarbinnen natuur en landschap wordt ontwikkeld (o.a. aankoop voormalig defensie terrein en ontwikkeling daarvan tot heide, terugdringen van agrarisch gebruik van terreinen zeer dicht bij beschermde natuurgebieden), opwekking duurzame energie door biomassavergisting (de belangrijkste bron voor de benodigde extra inkomsten), uitbreiding van niet-agrarisch gebruik van het landgoed De Rozephoeve, een ander landgoed binnen dit gebied, en realisatie van enkele landgoedwoningen.⁷³ De kern van het plan is het herstellen van het evenwicht tussen de lokale economie en ecologie.⁷⁴ Het vormt de schakel tussen de natuurgebieden Kleine Oisterwijkse Heide en de Kampina (een Natura 2000 gebied). Andere partijen, naast Eco-Energy B.V., binnen het overkoepelende project Gebiedsontwikkeling De Logt zijn de familie die landgoed de Rozephoeve in eigendom heeft, diverse agrarische en horeca-ondernemers (incl. een vakantiepark), pachters van het landgoed, de provincie Noord-Brabant, de gemeenten Oisterwijk en Oirschot, Natuurmonumenten, zuidelijke land- en tuinbouworganisaties, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, en Waterschap De Dommel. Initiatiefnemers zijn Eco-Energy en de beheerders van het landgoed De Rozephoeve.

De geplande biomassacentrale van Eco-Energy BV is een 'economische drager' van de hele gebiedsontwikkeling. De inkomsten komen ten goede aan de andere projecten, met name de projecten gericht op

⁷² Brief d.d. 17 juni 2014 van de ondernemer aan de gemeenteraad Oirschot.

⁷³ Raadsvoorstel gemeenteraad Oirschot 25 februari 2014, registratienummer 2014/9.

⁷⁴ www.ecoenergy-oirschot.nl/delugt.php

natuurherstel. Een andere economische pijler zijn vier tot maximaal zes landschappelijk verantwoorde woningen in vier bouwblokken.⁷⁵

Het project 'Landgoed De Logt' is aangemerkt als een Green Deal (B-128).⁷⁶

Het juridisch kader

Een breed juridisch kader is van toepassing op deze casus:

- Wabo/Wm vanwege de milieu-impact van de installatie en vanwege het bouwen,
- Natuurbeschermingswet, vanwege nabijheid beschermde natuurgebieden,
- Ruimtelijke ordeningsregelgeving op niveau provincie en gemeente:
 - De provinciale Verordening Ruimte
 - Een op gemeentelijk niveau vastgestelde Nota van Uitgangspunten en gemeentelijke beleidsplannen, te weten de Toekomstvisie, de Integrale Visie toerisme en recreatie, de Klimaatvisie van de Kempengemeenten en de Richtlijnen beeldkwaliteit landschappelijke inpassing
 - Bestemmingsplanwijziging

De belangrijkste juridische belemmering kwam voort uit de Verordening Ruimte (VR) van de provincie Noord-Brabant omdat deze verordening voorziet in een nieuwbouwverbod voor veehouderijbedrijven. De biovergister zou alleen gebouwd kunnen worden indien gebruik kon worden gemaakt van bestaande bebouwing ('voormalige aanwezige bebouwing', VAB's). Onderzoek door adviesbureau Oranjewoud in opdracht van de provincie heeft echter aangetoond dat in het gebied geen sprake is van geschikte VAB's. De VR voorziet echter in de mogelijkheid voor GS om een zgn. 'proactieve aanwijzing' te geven, waardoor een met de VR strijdige bestemmingsplanbepaling voorrang krijgt boven de regel van de VR (art. 36.6). GS kan dit doen indien sprake is van meerwaardecreatie.

Op gemeentelijk niveau werden in het ruimtelijke ordeningsspoor door de politiek randvoorwaarden gesteld in de Nota van Uitgangspunten, gericht op een zorgvuldige gebiedsontwikkeling De Logt:⁷⁷

1. De gebiedsontwikkeling moet passen binnen het gemeentelijk beleid, de toekomstvisie en de doelstellingen van het klimaatbeleid, en mag niet conflicteren met de speerpunten van recreatie, toerisme en natuur. Het bestemmingsplan dient de ruimtelijke kwaliteit van het initiatief voldoende te borgen en de afspraken te vermelden over een verdere bewerking van het digestaat.
2. Er moet sprake zijn van een ruimtelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling.
3. De milieueffecten moeten inzichtelijk worden gemaakt en gewogen. Er moet advies van de Commissie m.e.r. worden gevraagd, en er moet milieueffectenonderzoek van stikstofdepositie en verkeer plaatsvinden. Ook de effecten van geur dienen inzichtelijk gemaakt te worden (geureffecten en afstand tot geurgevoelige objecten).

⁷⁵ <http://www.hetgroenewoud.com/actueel/nieuwsarchief/landgoed-de-rozephoeve-maakt-zich-op-voor-de-toekomst/192>.

⁷⁶ <http://www.ondernemendgroen.nl/SiteCollectionDocuments/OndernemendGroen/B128-Green%20Deal%20Landgoed%20De%20Logt.pdf>

⁷⁷ Raadsvoorstel gemeenteraad Oirschot 25 februari 2014, registratienummer 2014/9.

4. De ontwikkeling moet economisch en maatschappelijk uitvoerbaar zijn. De aanvoer van voldoende mest en co-producten moet worden geborgd binnen korte afstand. Verder draagt de gemeente niet bij in de externe (advies) kosten en de ambtelijke kosten na 1 januari 2013. Er moet invulling worden gegeven aan burgerparticipatie en de omgevingsdialoog. Tenslotte moet er raakvlak zijn met de lokale agrarische sector.

Procedure

Het project Landgoed De Logt is in 2009 gestart als voorbeeldproject voor nieuwe landgoederen en als voorbeeld in het kader van het actieprogramma “Mooi Brabant”. Het college van Oisterwijk heeft in december 2010 in principe en onder voorwaarden ingestemd met de gebiedsontwikkeling De Logt. Op 8 februari 2011 heeft het college van b&w van Oirschot besloten om in principe medewerking te verlenen aan het verder onderzoek rondom de ontwikkeling van het provinciaal landgoed De Logt. In juli 2011 heeft de gemeenteraad van Oisterwijk ingestemd met de startnotitie voor het starten van de bestemmingsplanprocedure voor Gebiedsontwikkeling de Logt.

Op 9 december 2011 stelde Provinciale Staten het ‘Koersdocument Transitie Stad en Platteland’ vast, waarmee de provincie de leefbaarheid wil stimuleren door het versterken van het zelforganiserend vermogen van samenwerkingsverbanden en door innovatieve benaderingen waarbij burgers, overheden, ondernemers, onderzoeksorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn betrokken. Met een subsidieregeling worden geselecteerde projecten ondersteund. Het project De Logt is één van de drie projecten die hiervoor is uitgekozen. Om te beoordelen of dit project inderdaad meerwaarde oplevert en dus een proactieve aanwijzing kan worden gegeven, is in 2012 [8 november 2012] een rapport opgesteld door drie externe adviseurs over de meerwaarde van dit project. De adviseurs adviseren positief, ook de Statencommissie en GS waren positief over dit project, waarna op 20 november 2012 GS een principebesluit neemt over de toepassing van de meerwaardebenadering, waardoor de juridische belemmering voortvloeiend uit de VR was weggenomen en de beide betrokken gemeenten verder invulling konden gaangeven aan het plan.

Ondertussen werd in de eerste helft van 2012, na veel overleg met belanghebbenden en betrokkenen, een concept voorontwerp bestemmingsplan opgesteld. Op 11 juli 2012 is het eindconcept voorontwerpbestemmingsplan opgeleverd. Op 30 augustus 2012 heeft een informatiebijeenkomst met omwonenden plaatsgevonden. Op 28 oktober 2012 stond een gesprek tussen initiatiefnemers en beide wethouders gepland. Dat gesprek is echter niet doorgegaan wegens het aftreden van een wethouder. Hierop volgt op 20 november 2012 een ambtelijk overleg bij de gemeenten waarbij ook een ambtenaar van de provincie aanwezig was om het goede nieuws te brengen (op deze dag had GS immers een principebesluit genomen over de toepassing van meerwaardebenadering). Laatstgenoemde ambtenaar treft echter terughoudendheid bij de vertegenwoordigers van de gemeenten aan.

Een paar dagen eerder, op 16 november 2012, vond de uitzending plaats van een zeer negatieve documentaire over biovergisting van KRO Reporter ("De biogas beerput").⁷⁸ Deze uitzending heeft de weerstand bij omwonenden enorm doen toenemen.

Op 8 april 2013 is er overleg geweest tussen ondernemer en gemeenten over de planning van de bestemmingsplanprocedure. Oisterwijk had geen aanvullende opmerkingen op het voorontwerp maar volgens de gemeente Oirschot moest een nieuw principebesluit genomen worden voor het in procedure brengen van het voorontwerp bestemmingsplan. Tijdens de bespreking van 27 mei 2013 hebben partijen zich afgevraagd hoe de gemeenten nu werkelijk in het proces staan. Het doel van het overleg destijds was te komen tot een strategische keuze hoe vanaf daar verder te gaan. Vertraging zou verband houden met de ambtelijke uren die gestoken zijn in het bestemmingsplan buitengebied bij de gemeente Oisterwijk. De ondernemer heeft in deze bespreking laten weten dat hij zo snel mogelijk de bestemmingsplanprocedure wil starten omdat er nu al zoveel toetsing van de plannen heeft plaatsgevonden. Op 1 oktober 2013 heeft een raadsinformatieavond plaatsgevonden over de gebiedsontwikkeling.

Met de Nota van uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling De Logt van 25 februari 2014 hebben de gemeentebesturen voorlopig duidelijkheid gegeven en een set van spelregels vastgelegd als start van een dialoog die moet uitmonden in een uiteindelijk op te starten procedure. Echter vragen zij Eco-Energy B.V. opnieuw het vooroverleg met alle betrokken partijen aan te gaan. Daarnaast wordt de locatie van de biomassacentrale ter discussie gesteld. Een locatiewijziging zou betekenen dat het grootste deel van het onderzoek opnieuw gedaan moet worden, met al het tijdsverlies en kosten van dien. Dit terwijl Eco-energy al jaren bezig is met de communicatie met de omgeving. Inmiddels zijn er meerdere voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, zijn alle omwonenden individueel benaderd en zijn er meerdere openbare raadsvergaderingen belegd. Tevens is er een website met informatie.

Ondanks alle inspanningen en investeringen in de afgelopen 5 jaar is het niet gelukt om een voorontwerp bestemmingsplan bij de gemeenten in de procedure te krijgen. De afgelopen 5 jaar heeft de ondernemer ervaren als een zeer complex en moeizaam traject. De periode van onzekerheid is te lang voor een onderneming die in moet kunnen spelen op sterk in beweging zijnde marktkansen. Mede met het oog op de verplichte mestverwerking komt Eco-Energy voor veel veehouders te laat met extra verwerkingsmogelijkheden. Om die reden is de ondernemer gestaakt met de uitvoering van project Eco-Energy de Logt.

Analyse van de belemmeringen

Eco-Energy heeft de volgende gebeurtenissen als belemmerend ervaren:

- De gemeenteraad en externe deskundigen werpen herhaaldelijk nieuwe vragen op. Zo ook bij de Nota van Uitgangspunten. Reeds in 2012 is een voorontwerp bestemmingsplan opgesteld. Echter is het niet gelukt om dit in procedure te krijgen. In 2014 vragen de gemeenteraden opnieuw om

⁷⁸ Zie <http://reporter.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/16-11-2012>.

vooroverleg met alle betrokken partijen. Daarnaast is de locatie van de biomassacentrale ter discussie gesteld. De onderzoeken die daarbij horen kosten tijd en geld. Daarnaast moeten de vergunningstrajecten (Wabo en Natuurbeschermingswet) dan nog worden opgestart. Voor de proces rond is gaat zo vier tot vijf jaar voorbij.

- Eco-Energy kan haar marktvoordeel niet benutten. Eco-Energy heeft een belangrijk marktvoordeel in de ervaring met mest en productie van groene stroom. Dit marktvoordeel heeft volgens de ondernemer echter weinig waarde zolang hij niet kan opschalen. De verplichte mestverwerking (Meststoffenwet) is per 1 januari 2014 een feit.⁷⁹ Zolang Eco-Energy niet weet wanneer zij verwerkingscapaciteit kan leveren, kan zij geen contracten aangaan. De meerjarige aanvoer van voldoende biomassa blijft dan een onzeker punt.
- Problemen in de toekenning van subsidiestromen (SDE = stimulering duurzame energieproductie). Volgens Eco-Energy gaat veel stimuleringsgeld naar grootschalige ontwikkeling van windturbines. Daarnaast blijkt de subsidie voor groene elektriciteitsproductie steeds meer te wordt ingezet ten behoeve van zonne- en windenergie en dus niet voor omzetting van biogas in elektriciteit.
- De periode van onzekerheid is te lang voor een onderneming die in moet kunnen spelen op sterk in beweging zijnde marktkansen.

Volgens betrokken ambtenaren van de provincie hebben de volgende feiten bijgedragen aan het mislukken van dit project:

- De omwonenden hebben een belangrijke rol gespeeld, al ligt de locatie in een agrarisch gebied met slechts een enkele agrarische woning in de nabijheid (andere omwonenden zijn tamelijk ver van de locatie gelegen). Er was weerstand vanwege diverse redenen (tegen biovergisters vanwege vermeende gezondheidsrisico's, tegen nieuwvestiging veehouderijbedrijf in de natuur, tegen mestverwerking als aanpak van landbouwmilieuproblematiek, vrees voor veel extra verkeersbewegingen). Het is vanwege de weerstand bij omwonenden dat in 2014 wordt besloten om naar de mogelijkheid van een andere locatie voor de vergister te gaan kijken.
- De uitzending van het programma Reporter heeft een grote rol gespeeld. Dit programma had veel los gemaakt bij de burgers. De gezondheidsrisico's werden erbij betrokken en als initiatiefnemer heb je daar geen goed antwoord op. Daarom is de GGD ingeschakeld bij informatieavonden voor omwonenden, maar de aanwezige deskundigen van de GGD konden weinig informatie geven over de gezondheidsrisico's omdat dit een innovatief project is (nog geen grootschalige ervaring opgedaan).
- Tijdens een bespreking in de gemeenteraad van Oirschot was er beperkte tijd, waardoor er slechts vier korte inleidingen zijn gegeven op het project en er weinig mogelijkheid was om hierop in te gaan, vragen te stellen etc. Dat gaf een onbevredigend gevoel. In de bespreking in gemeenteraad van Oisterwijk was er meer tijd, dit leidde tot een positiever beeld. De

⁷⁹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mest/nieuws/2013/12/17/eerste-kamer-stemt-voor-mestverwerkingsplicht.html.

beeldvorming in de gemeenteraad van Oirschot bleef negatief. De gemeente zag de voordelen van het meerwaardeproject niet zo in, vooral ook omdat de belastende activiteit (de biovergister) in de gemeente Oirschot zou komen, en de landgoed- en natuurontwikkeling zou plaatsvinden in de gemeente Oisterwijk.

- De gemeenteraadverkiezingen van 2014 hebben indirect een rol gespeeld in die zin dat gemeentelijke politici het project over de verkiezingen wilden tillen, wat tot vertraging heeft geleid.
- De provincie heeft in het voortraject wellicht teveel vertrouwd op de betrokkenheid van de gemeenten. Deze zijn in het begin wellicht niet goed meegenomen door de provincie in het traject rond de VR, het koersdocument en de initiatieffase met de drie externen. De gemeenten bleken uiteindelijk erg terughoudend. De provincie stond wel positief ten opzichte van dit project. Deze verschillende houdingen van de betrokken overheden kunnen frustrerend zijn geweest voor de initiatiefnemer. De organisatie van het hele besluitvormingsproces had beter gekund. Er was een projectgroep bestaande uit de gemeenten, de provincie, het landgoed, Eco-Energy en Natuurmonumenten, maar er was geen duidelijke trekker.

Experimenteerregeling Chw

Toepassing art. 2.4 Chw is niet aan de orde geweest en lijkt onbekend bij de betrokkenen.

Casus 5: Spanningsveld tussen vergunningsproces en innovatief ondernemen

Deze casus bestaat uit twee voorbeelden, die beide betrekking hebben op het vergunningverleningsproces.

Voorbeeld 1: BEWA Beheer B.V. te Moerdijk, innovatieve keukenafvalvergister

De innovatie

De BEWA Groep Moerdijk bestaat uit vier bedrijven die afzonderlijk of samen, zorg dragen voor de verwerking van plantaardige oliën, vetten, en etensresten tot duurzame energie zoals biogas en biodiesel. De bedoeling van BEWA is om meer groene stroom te produceren en een aantal projecten in te voeren met het oog op verdere verduurzaming van het bedrijf en omliggende bedrijven. De ondernemer onderscheidt een viertal 'projecten' in de aanvraag revisievergunning van 11 juni 2013. Alle projecten zien op uitbreiding verwerken biomassa en opwekken duurzame energie.⁸⁰

⁸⁰ a) project 'productie biogas/ energieopwekking': opschaling van de energieproductie van 1000 kWh(e) naar 2000 kWh(e). De initiatiefnemer heeft 2 tanks van 2600 M3 en wil uitbreiden met een derde tank van 2600 M3. De productie van elektriciteit en nuttige restwarmte gebeurt door middel van een warmtekrachtkoppeling-motor op basis van biogas in plaats van op fossiele brandstoffen. b) project 'tankopslag': vergroten tankterminal van 26000 m³ naar 44000 m³. BEWA heeft reeds in 2008 geïnvesteerd in een bootleiding van 300 meter ondergronds om zeeschepen te kunnen laden en lossen. Er is meer behoefte aan tankopslag om de investering rendabel te maken. c) project 'biodiesel': 20.000 ton biodiesel per jaar produceren uit gebruikte frituuroliën. De initiatiefnemer heeft 3 percelen namelijk aan de Appelweg 4, 6 en 10. Hoewel de biodiesel productie is ondergebracht op

Juridisch kader

Sinds 2004 heeft BEWA een revisievergunning voor afvalverwerking en –bewerking, op- en overslag van o.a. GFT afval, swill, frituurvet en veevoedergrondstoffen.

Het voorstel van BEWA om voor de korte termijn de projecten via meldingen (artikel 8.19 Wm) danwel veranderingsvergunningen te legaliseren is door de vergunningverlener afgewezen in verband met onoverzichtelijkheid van de bestaande vergunningen. In 2009 is er via een ‘bestuurlijke afweging’ een energie-installatie met warmtekrachtkoppeling vergund, zodat het bedrijf niet een subsidie zou mislopen. Uit e-mailcorrespondentie van 11 juni 2009 blijkt dat gezien de vergunnings situatie met BEWA is afgesproken veranderingen van de inrichting in een revisievergunning op te nemen. 11 juni 2013 is er een aanvraag revisievergunning gedaan, welke wordt behandeld onder toepassing van Art. 2.6, eerste lid, Wabo.⁸¹

Verloop van de procedure

BEWA heeft naar eigen zeggen als innovatief ondernemer al vele jaren last van langdurende vergunning-procedures die de vele innovatieve ontwikkelingen vertragen of in de weg staan (bijvoorbeeld bij het verkrijgen van subsidies). Uit het concept beleidsplan BEWA Beheer BV te Moerdijk van maart 2009 blijkt dat de initiatiefnemer een vijftiental duurzame projecten op de planning heeft staan. Volgens de ondernemer is de haalbaarheid van projecten afhankelijk van de volgende factoren: economische omstandigheden, subsidie mogelijkheden, marktomstandigheden, technologische ontwikkelingen, en vergunningsprocedures.

Voor de meerjarige toekomstplannen van BEWA is vergunning aangevraagd. Start van de vergunning-procedure lag in 2009 en in 2013 is er nog geen vergunning verleend.⁸² Gedurende deze periode zijn de uitgangspunten (denk aan veranderingen in de wetgeving, techniek en markt) gewijzigd. Daarnaast kost een vergunningaanvraag veel geld. Het moeizame verloop van de procedure belemmert de ontwikkeling van innovaties.

Op 1 april 2012 is de termijn van de SDE (stimulering duurzame energieproductie) subsidie gestart. Omdat de termijn van de revisievergunning die van de SDE regeling ruim overschrijdt, is een gedoogvergunning aangevraagd. BEWA verliest hier ongeveer 1,5 jaar SDE inkomsten door ($\approx 1,5 \times \text{€ } 1.440.000 = \text{€ } 2.160.000$).

Een van de genoemde belemmeringen bij de aanvraag van de revisievergunning is het ‘Raad van State’-

Appelweg 6 moeten de andere percelen ook gaan voldoen aan deze zwaardere eisen. d) project opwaarderen van de reststroom digestaat afkomstig uit de biogasproductie. De productie van het biogas gebeurt door middel van vergisting. Dit bestaande proces van vergisting van digestaat wordt op innovatieve wijze geoptimaliseerd. Het betreft zo’n 20.000 ton digestaat per jaar. Middels drogen van digestaat en vergassen probeert BEWA de 20.000 ton transportkosten te reduceren. Bovendien levert BEWA een aanzienlijke bijdrage aan het verminderen van afvalstromen uit vergistingsprocessen. Bij dit project geldt dat de vergasser valt onder zwaardere eisen van emissie uitstoot. Hoewel de biodieselproductie is ondergebracht op Appelweg 6 moeten ook Appelweg 4 en 10 voldoen aan deze zwaardere eisen.

⁸¹ Art. 2.6 lid 1 Wabo bepaalt dat wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor het veranderen van (de werking van) een inrichting en voor die inrichting al een of meer omgevingsvergunningen (c.q. milieuvergunningen) zijn verleend, het bevoegd gezag kan bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot die verandering en het in werking hebben van de betrokken inrichting na die verandering.

⁸² Ten tijde van het opmaken van document: Belemmerende wetgeving ikv innovatie New Energy/BBE, fase proof of practice, Input Bewa, 11 juni 2013, p. 2.

proof maken van een aanvraag. De ingediende stukken worden zwaar beoordeeld. Aan de kant van de provincie wil men alle eventuele risico's uitsluiten. Verder werd vertraging opgelopen door het feit dat de aanvraag aanvankelijk was afgewezen en toen, met het oog op toepassing van art. 2.6 lid 1 Wabo, de stukken opnieuw moesten worden ingediend, en de hele procedure en daarbij behorende termijnen weer opnieuw startten. Omdat het bedrijf in een keer een totale revisievergunning moest aanvragen voor de meerjarige toekomstplannen, moest een hoog bedrag aan leges betaald worden. Voor BEWA was het aantrekkelijker geweest als zij de projecten een voor een hadden kunnen aanvragen.

De overgang naar omgevingsvergunning voor bouwen en omgevingsvergunning milieu heeft ook vertraging opgeleverd. Zowel voor de aanvrager als voor de beoordelaar leverde dit een nieuwe situatie op.

Voorbeeld 2: B&C Ultrafiltratie te Uden, verwerking koel- en smeermiddelen

De innovatie

B&C ultrafiltratie is de enige grootschalige verwerker van olie-watmengsels in Nederland (verwerking van meer dan 10.000.000 liter/jaar). Met de modernste technieken verwerken zij deze op verantwoorde wijze. Met behulp van ultrafiltratie scheiden zij de moeilijkste olie-watmengsels: de emulsies die voor metaalbewerking worden gebruikt. Naast verwerking verzorgt het bedrijf ook het transport van olie-watmengsel. Deze bestaande en tevens vergunde activiteit levert een positieve bijdrage aan het milieubelang. Na ultrafiltratie is het resultaat 90% water en 10% olie. Met een biologische waterzuiveringsinstallatie wordt het water met behulp van bacteriën gezuiverd.

De aanvraag die nu bij de Omgevingsdienst Brabant-Noord (odbn) ligt, ziet op het uitbreiden van de capaciteit van het bedrijf. De aanvraag gaat om eenzelfde activiteit, maar dan met een dikkere emulsie. Hiervoor heeft de ondernemer een extra installatie nodig.

Juridisch kader

B&C verwerkt verontreinigde olie-watmengsels. Daarvoor hebben zij een categorie V milieuvergunning van de provincie Noord-Brabant. Voor verandering in de inrichting vraagt B&C een veranderingsvergunning/revisievergunning aan.

Verloop van de procedure

Er zijn verschillende juridische procedures die doorlopen moeten worden en er moeten proefnemingen e.d. uitgevoerd worden. Dat neemt de nodige tijd in beslag. De ondernemer van B&C Ultrafiltratie heeft een adviseur die hem bijstaat bij juridische aanvragen. De aanvraag veranderingsvergunning is 2 juli 2014 ingediend. Op 10 juli 2014 is de procedure volgens de informatie van de odbn geregistreerd in de provinciale systemen. Omdat de m.e.r.-beoordeling ontbrak, kon de aanvraag niet beoordeeld worden en is deze ingetrokken. Dat levert onnodige vertraging op. Op 5 augustus 2014 volgde een m.e.r.-beoordelingsnotitie. Drie dagen later (8 augustus) e-mailt de initiatiefnemer met de vraag hoe de procedure versneld kan worden. In verband met vakantie heeft de aanmeldingsbeschikking echter wat langer op zich laten wachten.

De druk bij de ondernemer is hoog. Vanuit het oogpunt van veiligheid is het een ongewenste situatie dat alle ingedikte emulsies in zijn bedrijf staan maar hij deze niet kan verwerken. De ontzuringsinstallatie moet gebouwd worden. In het handhavingsspoor wordt de begunstigingstermijn voor B&C Ultrafiltratie verlengd zodat de ondernemer al wel van start kan.

Ten tijde van het interview bij odbn (3 december 2014) is de definitieve aanvraag in behandeling, ook de bouwaanvraag. Men verwacht verder geen problemen bij de verlening van de omgevingsvergunning.

Analyse beide voorbeelden vergunningentraject

In beide voorbeelden van deze casus worden uiteindelijk alle juridische stappen succesvol gezet. Belangrijk hier is het verschil in perceptie. De belangen van de ondernemer zijn anders dan het belang van de vergunningverlener bij nakomen van de wetgeving. Het duurt de ondernemer te lang, terwijl hij toch juist zaken wil die het milieu enorm ten goede komen. Vooral het tijdsaspect is belangrijk. De snelheid van het vergunningsproces sluit niet aan bij de verwachting en de wens van de ondernemer. In het ene geval betreft het een ondernemer die continu nieuwe dingen bedenkt en uitvindt, wat voor het bevoegd gezag niet goed is bij te benen. In het andere geval is het de markt waardoor het aanbod ineens enorm stijgt en daardoor snel een uitbreiding van de installatie nodig is.

Het “Raad van State-proof” maken van een besluit wordt ook hier genoemd als een belangrijke belemmering: er wordt teveel gekeken naar de grenzen van de wet en te weinig naar de mogelijkheden die de wet biedt.

In deze voorbeelden worden fouten gemaakt door de vergunningaanvragers, wat wordt geweten aan de hoeveelheid continue veranderende regelgeving. Ook bij het bevoegd gezag wordt aangegeven dat de wetswijzigingen voor vertraging zorgen. De Omgevingswet en de regionale omgevingsdiensten zouden tot vereenvoudiging moeten leiden, maar vooralsnog is dat niet het geval. Bij de omgevingsdienst wordt aangegeven dat het samenvoegen van organisaties en mensen uit verschillende organisaties tot veel afstemmingsproblemen daar leidt. Er zijn nog geen draaiboeken en procedures, er is nog geen beleid. Initiatiefnemers hebben behalve met de omgevingsdienst ook te maken met de gemeente of de provincie en het waterschap. Er is een gebrek aan een vast contactpersoon binnen het project. De contactpersoon is nu vaak iemand bij de omgevingsdienst, terwijl de gemeente en/of de provincie bevoegd gezag blijven. Dat kan verwarrend werken. Gevoelsmatig duurt het voor de ondernemer dan extra lang omdat er meerdere schakels zijn.

Experimenteerregeling Chw

Toepassing art. 2.4 Chw is in beide voorbeelden niet aan de orde geweest en lijkt onbekend bij de betrokkenen.

Hoofdstuk 5 – Conclusies: karakteristieken van op innovatie gerichte milieuregelgeving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken we conclusies uit het theoretisch onderzoek (lessen uit de literatuur en de evaluaties van art. 2.4 Chw), en uit het empirisch onderzoek (lessen uit de casestudies). Doel hiervan is te komen tot de formulering van karakteristieken waaraan milieuregelgeving die innovatie stimuleert moet voldoen. Alvorens tot formulering van die karakteristieken te komen (in par. 5.4), werken we eerst de twee centrale conclusies van het onderzoek uit. Ten eerste concludeerden we dat de huidige omgevingswetgeving in Nederland op zichzelf niet zorgt voor veel belemmeringen voor innovatie als er goed mee wordt omgegaan door alle betrokken partijen (par. 5.2). Ten tweede concludeerden we dat de huidige wetgeving innovatie ook niet stimuleert (par. 5.3). Aan het slot van dit hoofdstuk zetten we ook de belangrijkste aanbevelingen nog een keer op een rij (par. 5.4).

5.2 Huidige omgevingsregelgeving belemmert niet, mits ...

In vijf casestudies hebben we in detail bekeken hoe de besluitvorming rond innovatieve projecten, gericht op forse milieuwinst, is gelopen. Uit dit onderzoek blijkt dat niet kan worden gezegd dat de Nederlandse omgevingswetgeving in brede zin innovaties belemmert. Weliswaar zijn bij alle projecten, soms forse, belemmeringen opgetreden, maar die waren vaak niet terug te voeren op de omgevingsregelgeving. Als er wel belemmeringen volgen uit de omgevingswetgeving, dan bleken deze belemmeringen allemaal oplosbaar, mits de betrokkenen vanuit een positieve houding bereid waren op zoek te gaan naar die oplossingen. De gevonden belemmeringen zijn in drie categorieën te verdelen:

1. Niet-juridische belemmeringen
2. Juridische belemmeringen uit andere dan omgevingsregelgeving
3. Juridische belemmeringen uit omgevingsregelgeving

5.2.1 Niet-juridische belemmeringen

Hoewel niet altijd een duidelijke scheiding is aan te brengen tussen juridische en niet-juridische belemmeringen, omdat het recht vaak wordt aangegrepen om een project waarmee men het niet eens is te frustreren, of omdat een niet-juridische kwestie zich binnen een juridisch besluitvormingsproces voordoet, kan toch worden gezegd dat een aantal van de belemmeringen die we aantreffen niet-juridisch van aard was.

De belangrijkste groep van belemmeringen zijn politiek-bestuurlijke redenen die innovaties belemmeren. Vooral op het lokale niveau blijkt er regelmatig een 'miss-match' te zijn tussen het grotere economische en milieubelang dat gediend is met een bepaalde innovatie, en de lokale belangen die centraal staan in het politieke debat op lokaal niveau. Kort gezegd kan gesteld worden dat de economische en milieuwinst de bredere regio ten goede komt, terwijl voor de direct omwonenden weinig voordelen te zien zijn. Ook de kennis en expertise op lokaal niveau, zowel bij lokale ambtenaren als (vooral) ook bij de lokale volksvertegenwoordigers, sluit niet aan bij de aard en omvang van de meeste projecten. Tot slot moet worden geconstateerd dat bij de grotere projecten vaak verschillende bevoegde bestuursorganen betrokkenen zijn, die elk ook een andere visie op het project hebben en in meerdere of mindere mate

enthousiast zijn over het project. Als er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de coördinatie van de besluitvorming gaan processen langs elkaar lopen.

Gerelateerd aan deze politiek-bestuurlijke belemmeringen is het verschillende besef van tijd tussen de actoren in het politiek-bestuurlijke domein (bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren) en die in het bedrijfsleven. De politiek-bestuurlijke belemmeringen die we aantreffen, leidden vooral tot *vertraging*. Vertraging lijkt op het eerste gezicht misschien niet een enorm probleem, maar dat is het wel. Het is ondernemers bij een innovatie doorgaans niet enkel om de milieuwinst als zodanig te doen. Door een innovatie kan de ondernemer een forse kostenbesparing doorvoeren, of een nieuwe markt aanboren. Beide aspecten zijn tijdgebonden: een belangrijke installatie in de inrichting is aan vervanging toe, of er is ineens een sterk groeiende vraag naar een nieuw product. Ondernemers moeten dan snel kunnen handelen. Voor start-ups geldt dit in verhevigde mate: zij zijn totaal afhankelijk van hun innovatieve product en kunnen niet nog een tijdje terugvallen op bestaande producten of verouderde installaties. Een belangrijke conclusie die wij uit de casestudies trokken is dan ook dat ondernemers en overheden een compleet afwijkend besef van tijd hebben. Innoverende ondernemers hebben een idee en willen dat bij wijze van spreken morgen realiseren. Overheidsambtenaren, en in mindere mate ook bestuurders, denken, wanneer de innovatie aan hen wordt voorgelegd, meteen aan de procedures die moeten worden doorlopen om te bepalen of een innovatie inderdaad kan worden gerealiseerd en onder welke voorwaarden. Juristen hebben dan bovendien nog de neiging om vooral de beren op de weg te zien en focussen vanaf het begin de discussie op die beren en verliezen dan het zicht op het grotere geheel.

Een algemene belemmering, die deels juridisch van aard is, en deels politiek-bestuurlijk, wordt opgeworpen door de grote hoeveelheid aan wijzigingen die continu in regelgeving wordt aangebracht en het ook vrijwel voortdurend veranderen van de uitvoeringsorganisatie die zich bezig houdt met het omgevingsrecht. We hebben bijvoorbeeld gezien dat een ondernemer fouten maakt bij de aanvraag van vergunningen e.d. omdat hij, noch zijn juridisch adviseur, de laatste wijzigingen op het netvlies had. Dit leidde vervolgens tot onnodige vertraging.

Ten slotte zijn er financiële belemmeringen: de financiering voor een bepaalde innovatie kan niet worden rond gekregen, een partner in het project gaat failliet. De financiële en economische crisis van de afgelopen jaren heeft duidelijk zijn impact gehad op geplande innovaties.

5.2.2 Juridische belemmeringen uit andere dan omgevingsregelgeving

Soms komen juridische belemmeringen voort uit andere regelgeving. In de casusposities die we bestudeerden, zagen we bijvoorbeeld dat het mededingingsrecht belemmeringen opwierp, evenals Europese voedselveiligheidsregelgeving, en ook dat subsidieregelgeving onbedoelde neveneffecten had. Als meerdere bedrijven samenwerken in een innovatie, speelt het contractenrecht een grote rol, omdat allerlei zaken omtrent de verhouding tussen de diverse betrokken bedrijven contractueel moeten worden vastgelegd. Het uitonderhandelen van alle contractuele afspraken neemt veel tijd in beslag.

5.2.3 Juridische belemmeringen uit omgevingsregelgeving

In Nederland, en eigenlijk in alle EU lidstaten vanwege de centrale rol die de Richtlijn Industriële Emissies⁸³ inneemt in de milieuwetgeving, is milieuregelgeving met betrekking tot inrichtingen in beginsel gericht op

⁸³ Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), PbEG (2010) L 334/17.

het laten toepassen van de beste beschikbare technieken.⁸⁴ Regelgevers gaan uit van, op het moment van het maken van de regelgeving, meest voorkomende situaties. Innovaties gooien het vaak over een heel andere boeg en die zijn dan moeilijk in te passen in de bestaande regelgeving. De casus van het gebruik van insecten in de voedselketen geeft daarvan verschillende (soms bijna hilarische) voorbeelden.

Ook lopen innovaties die gepaard gaan met opschaling van productie in reeds overbelaste gebieden aan tegen beperkingen, bijvoorbeeld vanwege luchtkwaliteit en stikstofdepositie. Omdat de innovatie per saldo altijd (flinke) milieuwinst oplevert, is hier wel uit te komen, maar moet een slimme manier worden bedacht om recht te doen aan de in het geding zijnde belangen. In de DIC-casus zagen we daar voorbeelden van: opnemingen in het project van additionele maatregelen ten behoeve van bepaalde beschermde diersoorten, inzet van alternatieve transportmiddelen, opwekking van duurzame energie etc. Het uitdenken van deze oplossingen kost tijd en vereist vooral dat betrokkenen vanuit een positieve houding ten opzichte van het project meedenken en op zoek gaan naar een praktische en juridisch houdbare oplossing.

Vooraf kan niet altijd met 100% zekerheid gezegd worden dat een gekozen oplossing juridisch houdbaar is. In de praktijk blijkt vaak als maatstaf te worden gehanteerd dat een besluit “Raad van State-proof” moet zijn. Bij innovaties is dit echter een lastige maatstaf, omdat vergelijkbare gevallen ontbreken en dus nooit met zekerheid gezegd kan worden dat de rechter het voorliggende geval hetzelfde zal beoordelen als eerdere, onvergelykbare, gevallen. Juridische onzekerheid is bijna onvermijdelijk bij de toepassing van innovaties, simpelweg omdat er nog geen ervaring mee is opgedaan. Wat precies de geurbelasting of geluidhinder zal zijn, wat precies de gezondheidseffecten op lange termijn zullen zijn, dit soort zaken is vooraf moeilijk te voorspellen. Vanuit de idee dat een besluit “Raad van State-proof” moet zijn en ook omdat vooral omwonenden zekerheid willen hebben over dit soort zaken, wordt de initiatiefnemer veelvuldig gevraagd onderzoek te laten uitvoeren en wordt de mening van experts gevraagd. Ook deze onderzoeken en expertmeningen lopen echter tegen dezelfde beperking aan.

De in 2011 ingevoerde ‘nieuwe zaaksbehandeling’ leidt ertoe dat er minder vertraging optreedt door relatief kleine juridische kwesties, omdat de bestuursrechter voortaan probeert de zaak in één keer finaal af te doen,⁸⁵ waarbij ook instrumenten als schikking, mediation en de bestuurlijke lus⁸⁶ worden toegepast. Deze nieuwe benadering zorgt ervoor dat een project meer in zijn totaliteit wordt besproken, inclusief eventuele onderliggende geschillen, zodat de focus niet meer op juridisch-technische zaken komt te liggen die door appellanten zijn aangevoerd omdat ze het eigenlijk met iets anders oneens zijn. Het verstarrende effect van “Raad van State-proof” criterium zoals we dat in de praktijk zagen, is daarmee veel kleiner geworden. Uiteraard laat dit onverlet dat bestuursorganen hun besluiten goed moeten onderbouwen vanuit het achterliggende doel van de toepasselijke wetgeving, zodat het ook voor de rechter duidelijk is dat de innovatie past bij de bedoeling van de wetgever.

Daarnaast lijkt toepassing van de experimenteerregeling een voor de hand liggend antwoord op deze kwestie te zijn, omdat deze regeling precies bedoeld is om ervaring op te doen met een innovatie.

⁸⁴ Strikt genomen vereist de richtlijn niet de toepassing van de beste beschikbare technieken, maar het stellen van emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken. In par. 5.3 gaan we in meer detail op deze richtlijn in.

⁸⁵ Art. 8:41a Awb: ‘De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief.’ Zie o.a. A.T. Marseille, *De Nieuwe zaaksbehandeling, van waarde in hoger beroep?* NTB 2013/8, p. 190-198

⁸⁶ Art. 8:51a-d Awb.

Toepassing van de experimenteerregeling voorziet o.a. in monitoring van de gevolgen, evaluatie en, indien nodig, bijstelling van het besluit. Toch blijkt uit de jaarlijkse evaluaties en ook uit dit onderzoek dat de regeling maar weinig wordt toegepast.

5.2.4 Andere randvoorwaarden: houding en coördinatie

Zoals gezegd, is het overheersende beeld dat oprijst uit de casestudies dat juridische belemmeringen als gevolg van omgevingswetgeving vaak ofwel kunnen worden vermeden, dan wel kunnen worden opgelost. Daarvoor moet wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan die te maken hebben met:

- a) de houding van betrokken personen,
- b) de coördinatie tussen betrokken bestuursorganen.

Ad a) de houding van betrokken personen

Alle betrokkenen moeten een positieve grondhouding hebben ten opzichte van de innovatie. Als die niet aanwezig is, moet hier eerst aan worden gewerkt. Eén van de geïnterviewden stelde: “je kunt elk project met het omgevingsrecht tegenhouden, en je kunt elk project met het omgevingsrecht mogelijk maken”. Betrokken bestuurders en ambtenaren dienen in de gaten te houden wat de achtergrond en doelstelling van het de betrokken wettelijke regeling is en vanuit die doelstelling het project benaderen en oplossingen voorstellen die enerzijds de doelstelling van de wettelijke regeling realiseren en anderzijds het project verder helpen. Om dat goed te kunnen doen is ook nodig dat duidelijk is wat het project precies inhoudt, en daarom moet de innovatie eerst worden uitgedacht en geaccepteerd door alle betrokkenen. Daarna moet pas worden gekeken hoe een en ander juridisch moet worden vormgegeven, waarbij moet worden bedacht dat bij innovaties niet altijd alles met 100% zekerheid vooraf ‘Raad van State-proof’ is te maken. Als omwonenden betrokken zijn, is een zorgvuldige uitvoering van het participatieproces essentieel. Ook de omwonenden moeten worden ‘meegenomen’ in de beschreven stappen (uitdenken en presenteren innovatie, uitdenken en presenteren juridische inpassing).

Ad b) de coördinatie tussen betrokken bestuursorganen

Als meerdere bevoegde instanties betrokken zijn, dient één bevoegd gezag als coördinator op te treden, formeel (bijvoorbeeld via toepassing van de coördinatieregeling van par. 3.5.3 Awb) dan wel informeel. Binnen dit coördinerende bevoegde gezag dient één persoon vast aanspreekpunt en ‘oliamannetje’ te zijn.⁸⁷ Bij complexe of grote innovaties is de kleine tot middelgrote gemeente ongeschikt als coördinerend bevoegd gezag. Indien met de innovatie belangen gemoeid zijn die het belang van de gemeente (ver) overschrijden, moet de provincie of het rijk planologische medewerking van de gemeente zo nodig afdwingen.

⁸⁷ Oliemannetje is de naam die wordt gegeven aan de persoon die ervoor zorgt dat stroeve onderhandelingen uiteindelijk toch soepel verlopen. In deze betekenis bestaat oliemannetje zeker sinds het begin van de jaren negentig. Toen noemde PvdA-politicus (en oud-vakbondsman) Henk Vos zich namelijk graag ‘het oliemannetje’: ‘Als ik zie dat ergens twee tandwieltjes niet goed lopen, dan gooi ik er een druppeltje olie in.’ Zie de weblog over taalverandering, http://www.weideblik.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=527:olievrouwtje&catid=18:woord-van-de-dag&Itemid=26.

5.3 Huidige omgevingswetgeving stimuleert niet, maar biedt wel kansen

De theorie laat zien dat innovaties gestimuleerd, of zelfs geforceerd kunnen worden door vergaande milieudoelen te stellen die met bestaande technieken niet realiseerbaar zijn. Deze doelen moeten gekoppeld worden aan juridisch instrumentarium dat bedrijven de vrijheid laat om technologische en/of organisatorische vernieuwing door te voeren gericht op het halen van die doelen. Continue verbetering kan worden gestimuleerd door een stabiel beprijzingsmechanisme, zoals milieubelastingen. Stabiliteit is een belangrijke voorwaarde omdat bedrijven lange termijn-beslissingen moeten nemen: zij moeten een nieuwe technologie ontwikkelen en moeten zeker weten dat er geruime tijd een markt bestaat voor die nieuwe technologie. In de praktijk wordt deze benadering nog weinig toegepast. Het voorbeeld van de strenge emissienormen voor auto's die leidden tot de ontwikkeling van de 3-weg-katalysator in de jaren 70 van de 20^e eeuw is nog steeds het beste voorbeeld. In Europa is met de autowrakkenrichtlijn voor een vergelijkbare aanpak gekozen, en ook de REACH-Verordening heeft geleid tot innovaties, zo bleek uit hoofdstuk 2 van dit rapport.

Het merendeel van de huidige milieuregelgeving in Nederland én in de EU voldoet echter niet aan deze criteria omdat zij over het algemeen:

- a) gebaseerd is op het toepassen van de beste beschikbare technieken,
- b) continu in beweging is,
- c) financiële instrumenten weinig worden ingezet, en
- d) geen ambitieuze milieudoelen worden voorgeschreven.

In de EU en in Nederland staat het gebruik van de beste beschikbare technieken (BBT) centraal. De reeds genoemde Richtlijn Industriële emissies definieert de term 'beschikbare' als volgt: 'op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn'.⁸⁸ Het zal duidelijk zijn dat deze definitie niet zoveel ruimte laat voor innovaties. De grote rol die BBT-Conclusies spelen in de praktijk, en ook moeten spelen volgens de richtlijn, versterkt deze focus op het gebruik van beste beschikbare technieken. Wel is het zo dat de richtlijn niet het gebruik van beste beschikbare technieken voorschrijft, maar het vaststellen van emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op het gebruik van de beste beschikbare technieken.⁸⁹ Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid om andere voorschriften, bijvoorbeeld gericht op het gebruik van een andere techniek, in de vergunning op te nemen, mits deze leiden tot gelijkwaardig niveau van milieubescherming.⁹⁰

Ook het wetsvoorstel Omgevingswet is sterk gericht op het gebruik van beste beschikbare technieken. De bepaling over de rijksregels betreffende milieubelastende activiteiten stelt bijvoorbeeld: 'De regels

⁸⁸ Art. 3 lid 10 onder b Richtlijn Industriële emissies.

⁸⁹ Art. 14 lid 3 Richtlijn Industriële emissies: 'De BBT-conclusies vormen de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden'.

⁹⁰ Art. 14 lid 2 Richtlijn Industriële emissies.

strekken er in ieder geval toe dat: (...) de beste beschikbare technieken worden toegepast (...).⁹¹ Door het ministerie is ons verteld dat deze bepaling aangeeft dat de beste beschikbare technieken als ondergrens hebben te gelden, en dat strengere regels mogelijk zijn.⁹² 'Paragraaf 4.3.2 bevat voor alle activiteitsoorten waarvoor verplicht algemene regels moeten worden gesteld, telkens in het eerste lid het oogmerk waarvoor de regels gesteld moeten worden en in het tweede lid waartoe de regels in ieder geval moeten strekken. In die context is met "in ieder geval" een minimum bedoeld. Deze constructie komt op meerdere plaatsen in de wet voor, zoals bijvoorbeeld ook in artikel 2.15, over de verplicht door het Rijk te stellen omgevingswaarden. Daar is "in ieder geval" ook in die context bedoeld'.⁹³ De MvT stelt eveneens 'dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast'.⁹⁴ Voor vergunningen geldt hetzelfde.⁹⁵ Indien ook algemene regels van toepassing zijn, mogen in de vergunning strengere normen mogen worden opgenomen dan uit de algemene regels volgt (en die ten minste op BBT zijn gebaseerd).⁹⁶

Net als de richtlijn, heeft ook de Omgevingswet een zogenaamde gelijkwaardigheidsbepaling: een afwijkende maatregelen kan worden toegelaten als hiermee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.⁹⁷

Het moge duidelijk zijn dat de focus op het niveau van milieubescherming dat behaald wordt door toepassing van de beste beschikbare technieken niet uitnodigt tot innovaties die leiden tot het behalen van grote milieuwinst.⁹⁸ Incrementele verbeteringen die ontstaan door geleidelijke verbetering van de technieken ligt veel meer voor de hand. Dat is ook wat de Richtlijn Industriële emissies expliciet beoogt, gezien diverse bepalingen die gericht zijn op het geleidelijk bijstellen van algemeen verbindende voorschriften aan BBT en het bijstellen van de BBT-Conclusies.⁹⁹ In overeenstemming daarmee geeft de MvT

⁹¹ Art. 4.22 lid 2 onder b Voorstel Omgevingswet (Kamerstukken 33 962, nr. 2, bijgewerkt wetsvoorstel, bijgewerkt tot en met nr. 5 (nota van verbetering d.d. 1 juli 2014), <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D25187>. Deze bepaling is via art. 5.25 ook van toepassing op de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

⁹² H.W. de Vos, Min. IenM/HBJZ, e-mail d.d. 29 januari 2015.

⁹³ A.E. Kneepkens, Min. IenM/HBJZ, e-mail d.d. 30 januari 2015.

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 479.

⁹⁵ Art. 5.25.

⁹⁶ Art. 5.33 lid 1 onder b.

⁹⁷ Art. 4.7.

⁹⁸ Over de gelijkwaardigheidsbepaling wordt wel gezegd dat deze ruimte maakt voor de ontwikkeling van nieuwe technieken (bijv. H.W. de Vos, Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans, in: M en R 2014/8, p. 599), maar omdat de gelijkwaardigheidsbepaling zich richt op een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu, komt deze vorm van innovatie niet overeen met die welke wij voor ogen hebben in dit rapport, namelijk innovatie die leidt tot (aanzienlijke) milieuverbetering, zie verder hoofdstuk 2.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 17 lid 3 (De lidstaten zien erop toe dat de algemene bindende voorschriften gelijke tred houden met de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken), 19 (De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteit de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken en de bekendmaking van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies volgt of daarvan op de hoogte wordt gehouden en informeren het betrokken publiek hierover), 27 lid 1 (De lidstaten stimuleren, waar passend, de ontwikkeling en de toepassing van technieken in opkomst, in het bijzonder de in de BBT-referentiedocumenten vermelde technieken in opkomst) en 27 lid 2 (De Commissie stelt richtsnoeren op om de lidstaten bij te staan bij het stimuleren van de ontwikkeling en de toepassing van technieken in opkomst, als bedoeld in lid 1).

bij de Omgevingswet aan dat uit artikel 4.22 lid 2 volgt dat ‘na het stellen van regels die voor de verschillende milieubelastende activiteiten via een doelvoorschrift of een middelvoorschrift toepassing van concrete beste beschikbare technieken verplichten regelmatig [moet] worden gezien of op grond van de ontwikkelingen op het gebied van beste beschikbare technieken de regels aanpassing behoeven.¹⁰⁰

Het lijkt ook niet goed mogelijk om over de hele linie van het omgevingsrecht de beschreven, op innovatie gerichte, aanpak toe te passen. Regelgevers moeten immers ook in ogenschouw nemen dat er veel bedrijven zijn die niet willen innoveren, en die, meer in zijn algemeenheid, geen hoge milieuambities nastreven. Deze bedrijven moeten aan heldere, goed handhaafbare, minimumnormen worden gebonden. Wel zou de regelgever gericht de innovatie stimulerende aanpak kunnen inzetten, namelijk op die thema’s waar grote vooruitgang vanwege de milieuproblematiek noodzakelijk is en waar de regelgever een doorbraak wil forceren.

De wet zou dan op z’n minst een opening moeten bieden die de regelgever de mogelijkheid geeft om innovatie te stimuleren. De Richtlijn Industriële emissies bevat zo’n opening: een bepaling die de lidstaten ruimte biedt om eisen te stellen die niet haalbaar zijn met de beste beschikbare technieken.¹⁰¹

Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.

Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Omgevingswet, al kan door toepassing van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels wel hetzelfde resultaat worden bereikt. De Omgevingswet heeft namelijk bepalingen die in zekere mate, voor bepaalde tijd, afwijking van regels gesteld op basis van beste beschikbare technieken mogelijk maken voor een individueel geval of voor een bepaalde activiteit (maatwerkvoorschriften, maatwerkregels).¹⁰² Deze maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen zowel tot strengere als tot minder strenge voorschriften leiden,¹⁰³ en zouden dus gebruikt kunnen worden als kapstok om innovatie te stimuleren. Ook door middel van beoordelingsregels kan innovatie worden gestimuleerd doordat bij amvb regels worden gesteld over het verlenen van de milieuvergunning.¹⁰⁴ Voor al deze instrumenten (maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, beoordelingsregels) hangt het van de politiek-bestuurlijke bereidheid af of deze bepalingen ook daadwerkelijk ingezet gaan worden om een individueel bedrijf of een hele bedrijfstak tot innovatie te bewegen.

De enige bepaling die expliciet is opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet met het oog op innovaties is de experimenteerbepaling, welke we reeds in hoofdstuk 3 van dit rapport uitvoerig bespraken. Artikel 23.3 biedt de mogelijkheid om een experiment, gericht op ‘het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 480.

¹⁰¹ Art. 14 lid 4 Richtlijn Industriële emissies.

¹⁰² Artikelen 4.5 en 4.6.

¹⁰³ K.J. de Graaf, H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten, in: M en R 2014/8, p. 638-639.

¹⁰⁴ Art. 5.17.

fysieke leefomgeving' toe te laten waarbij wordt afgeweken van de geldende regels, bijvoorbeeld regels die gericht zijn op toepassing van de beste beschikbare technieken.¹⁰⁵ Strikt genomen is de focus van deze experimenten dus niet noodzakelijkerwijs gericht op innovaties die tot aanmerkelijke verbetering van de bescherming van de omgevingskwaliteit leiden. Weliswaar gaat artikel 23.3 verder dan de doelstelling van de wet door naast die doelstelling (het *bereiken en in stand houden* van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit) ook de *verbetering* van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te noemen. Experimenten die enkel zien op de minder vergaande doelstelling (behoud) zijn strikt genomen echter ook toegestaan onder de experimenteerbepaling.

Toch is de experimenteerbepaling de meest geëigende kapstok voor het stimuleren van innovaties, zowel voor individuele projecten zoals de projecten die we in de casestudies bespraken, als meer in het algemeen, bijvoorbeeld gericht op het realiseren van een innovatie die algemeen toepasbaar is in een hele sector.

Zowel uit hoofdstuk 3 als uit hoofdstuk 4 bleek dat de experimenteerbepaling tot dusver weinig wordt ingezet. Dat is jammer omdat de potentie die deze bepaling heeft in een breder op de stimulering van innovatie gericht beleid, niet wordt benut. Uit de casestudies bleek dat onbekendheid soms een reden is waarom de bepaling niet wordt toegepast. Ook wordt toepassing soms niet nodig geacht, of niet zinvol omdat Europese regelgeving of andere wetgeving die niet opzij gezet kan worden in het geding is. Dat van bepaalde, voor het experiment relevante, regelgeving niet kan worden afgeweken is echter op zichzelf geen reden om de bepaling helemaal niet toe te passen omdat uit ons onderzoek blijkt dat voor de meeste juridische knelpunten oplossingen te vinden zijn. Door de experimenteerbepaling niet toe te passen blijven ook de andere voordelen van deze bepaling onbenut, zoals:

- het stellen van een ambitieus doel (mogelijk op grond van art. 23.3 lid 3 onder a);
- één coördinerend bevoegd gezag (dit is voorzien in art. 23.3 lid 3 onder b);
- stabiliteit in de regulering (voorzien in art. 23.3 lid 3 onder g en h en lid 4: afwijkingen zijn toegestaan voor tien jaar of langer);
- uitrollen van de resultaten van het experiment voor alle gereguleerden (art. 23.3 lid 4);
- monitoring en evaluatie (art. 23.3 lid 2 onder h).

5.4 Karakteristieken van innovatievriendelijke regelgeving en aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies komt een aantal karakteristieken van innovatievriendelijke regelgeving naar voren. Alvorens die te benoemen moet nogmaals worden benadrukt dat de houding van betrokkenen, vooral de betrokken bestuurders en ambtenaren, een minstens zo belangrijke factor is voor het slagen van de innovatie als de omgevingswetgeving. Training en opleiding, en het laten zien van geslaagde voorbeelden door enthousiaste 'rolmodellen' zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om de juiste houding te stimuleren. Ervan uitgaande dat de invoering van de Omgevingswet gepaard zal gaan met een

¹⁰⁵ Artikel 1.3 aanhef en onder a luidt: 'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, (...).'

uitgebreid opleidingstraject verdient het aanbeveling hierin een module op te nemen die betrekking heeft op besluitvorming rond innovatieve projecten.

Aanbeveling 1: Neem een module over besluitvorming rond innovatieve projecten op in invoeringsopleiding Omgevingswet, primair gericht op stimulering positieve houding betrokken ambtenaren en bestuurders.

Betrokken ambtenaren en bestuurders dienen zich bewust te zijn van het verschil in tijdsbesef tussen overheid en bedrijfsleven. Besluitvormingsprocedures moeten nu eenmaal worden doorlopen en kosten tijd, daar is op zichzelf niet zo veel aan te doen. Wel moet van de zijde van de overheid goed worden gecommuniceerd richting ondernemers over de tijd die gemoeid is met het besluitvormingstraject. Ook moet voortdurend worden voorkomen dat vertraging optreedt. De hierna opgenomen aanbevelingen dragen daar aan bij (zoals toepassing van de experimenteerregeling waardoor verkorting van proceduretijd optreedt en de rol van een coördinerend ambtenaar).

Aanbeveling 2: Zorg ervoor dat betrokken ambtenaren en bestuurders zich bewust zijn van de tijdsdruk aan de kant van de ondernemer en tracht te allen tijde te vertraging te voorkomen.

Een experimenteerbepaling neemt een belangrijke plaats in, in op stimulering van innovatie gerichte wetgeving. Belangrijke elementen van zo'n bepaling betreffen: focus op innovaties met grote verbetering van omgevingskwaliteit, één coördinerend bevoegd gezag, een voldoende lange experimenteertermijn, evaluatie, mogelijkheid tot opschaling naar hele sector. Het huidige artikel 23.3 Omgevingswet bevat de meeste van deze elementen. Wel zou de toepassing van de bepaling explicieter kunnen worden gericht op innovaties die moeten leiden tot grote verbetering van de omgevingskwaliteit. Ook zou de bepaling een (nog) centralere rol moeten innemen in innovatiebeleid en, mede hierdoor, grotere bekendheid moeten genieten bij overheden en instanties die innovaties begeleiden aan de kant van overheid en bedrijfsleven, en bij bedrijven.

Aanbeveling 3: Richt de toepassing van de experimenteerbepaling explicieter op innovaties die moeten leiden tot grote verbetering van de omgevingskwaliteit en maak de bepaling (nog) meer onderdeel van het innovatiebeleid.

Ook via andere bepalingen in de Omgevingswet kan innovatie worden bevorderd doordat vergaande milieudoelen worden gesteld die niet haalbaar zijn door middel van toepassing van de beste beschikbare technieken. Op deze manier wordt innovatie geforceerd. Afwijking in strengere zin van de beste beschikbare technieken kan via het stellen van maatwerkregels, maatwerkvoorschriften en beoordelingsregels.

Aanbeveling 4: Pas de andere mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om innovatie te bevorderen toe, met name via de instrumenten van de maatwerkregels (art. 4.6), maatwerkvoorschriften (art. 4.5) en beoordelingsregels (art. 5.17).

Hoewel een steeds verdere integratie van regelgeving, met als voorlopig einddoel de Omgevingswet, en ook belangrijke organisatorische stroomlijning, bijvoorbeeld met de oprichting van regionale omgevingsdiensten, plaatsvinden, blijft de kans groot dat een innoverend project vanuit diverse bestuursorganen en door diverse afdelingen bij verschillende overheden wordt beoordeeld. De kans hierop neemt uiteraard toe naarmate het een groter project betreft met een bovenlokale uitstraling. Dit is niet te voorkomen, en hoeft ook niet een probleem te zijn, zolang er maar één coördinerend bevoegd gezag is. In de casestudies zagen we dat zelfs bij een op het oog niet zo groot project, dat echter wel betrekking heeft op twee gemeenten, het aangewezen kan zijn dat de provincie als coördinerend bevoegd gezag optreedt. Meer in zijn algemeenheid constateerden we dat gemeenten, althans de kleinere, landelijke gemeenten, niet goed geschikt zijn voor de voor een project met bovenlokale belangen en effecten essentiële besluitvorming.

Liefst zou, behalve één coördinerend bevoegd gezag, ook één coördinerend ambtenaar binnen dat coördinerend bevoegd gezag moeten worden aangewezen, die enerzijds aanspreekpunt voor het bedrijf is, en die anderzijds zorgt voor een soepele afstemming van activiteiten aan de kant van de overheid (hierboven het 'oliamannetje' genoemd). De ervaring opgedaan met de bestuurlijke duo's in het project Randstad Urgent kan hierin worden meegenomen.

Op een zo vroeg mogelijk moment dient te worden besloten om de coördinatieregeling van de Awb toe te passen en moeten afspraken worden gemaakt tussen de betrokken bestuursorganen over de onderlinge afstemming, inclusief de rol van het oliemannetje.

Aanbeveling 5: Pas de coördinatieregeling toe opdat er één coördinerend bevoegd gezag is op het voor het onderhavige project juiste niveau, en benoem één coördinerend ambtenaar die als 'oliamannetje' fungeert.

Hoewel de Omgevingswet diverse mogelijkheden heeft om strengere normen vast te stellen, dan die welke volgen uit toepassing van de beste beschikbare technieken, stimuleert een centrale focus op BBT innovatie niet. Overwogen zou moeten worden om, op termijn, zowel de Europese Richtlijn Industriële emissies als de Omgevingswet, meer op ambitieuze generieke milieudoelen te richten en minder op specifieke BBT. Tot het zover is, moet gebruik worden gemaakt van de flexibiliteitsbepalingen van de Omgevingswet om bepaalde sectoren, of bepaalde bedrijven, die nog zorgen voor aanzienlijke milieubelasting, te stimuleren of te forceren tot innovatie gericht op het bereiken van grote milieuwinst.

Aanbeveling 6: Overweeg om de Europese Richtlijn Industriële emissies en de Omgevingswet meer op ambitieuze generieke milieudoelen te richten en minder expliciet op BBT. Pas de flexibiliteitsbepalingen van de Omgevingswet toe om bepaalde sectoren te stimuleren of te forceren tot innovatie.

Meer in zijn algemeenheid is geconcludeerd dat bedrijven die milieuaantasting veroorzaken het beste via een mix van instrumenten kan worden benaderd, waarin niet alleen ambitieuze doelen centraal staan in plaats van middelen om die doelen te halen (bepaalde technieken), maar waarin ook financiële instrumenten een centrale rol vervullen. Economisch onderzoek wijst uit dat consistente, stabiele en progressieve beprijzing van milieubelasting, via milieuheffingen of milieubelastingen, het meest effectief zijn om bedrijven aan te zetten tot innovatie gericht op het behalen van grote milieuwinst. Op deze manier is namelijk voor een bedrijf duidelijk dat en wanneer een grote investering in de ontwikkeling en

toepassing van innovatieve technieken loont. Ook is gebleken dat frequente tussentijdse wijzigingen van regelgeving innovatie belemmert omdat dit onzekerheid met zich brengt over de vraag of de in de vorige zin genoemde innovatie zal lonen.

In Nederland lijkt de omgevingswetgeving vrijwel continu op de schop te gaan. Sinds 2008 zijn een geheel herziene Wet ruimtelijke ordening ingevoerd, zijn allerlei wijzigingen in milieu- en r.o.-regelgeving doorgevoerd middels de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet, is de Waterwet ingevoerd waarmee de hele waterwetgeving aanzienlijk is gewijzigd, en momenteel staan een nieuwe Wet natuurbescherming en de Omgevingswet op stapel. Ook Europese milieuregelgeving wordt regelmatig herzien, wat dan ook weer leidt tot wijzigingen in Nederlandse wet- en regelgeving. Eén van de doelen van de Omgevingswet is om via een robuustere structuur bij te dragen aan bestendigere regels, zodat wetswijzigingen minder vaak nodig zouden zijn.¹⁰⁶ Dit doel moet goed worden bewaakt.

Toepassing van financiële instrumenten is in het Nederlandse omgevingsrecht vrij beperkt. Er zijn wel de nodige belastingen op milieugrondslag (voor bedrijven thans op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag: afvalstoffenbelasting, kolenbelasting, energiebelasting, belasting op leidingwater, en ook – zij op een andere wettelijke basis- accijns op benzine en diesel),¹⁰⁷ maar deze zijn primair bedoeld om middelen te genereren voor de staat, en pas in tweede instantie om milieugedrag te beïnvloeden.¹⁰⁸ Daarnaast zijn er allerlei andere financiële instrumenten die worden ingezet in het milieurecht, waarbij voor bedrijven vooral subsidies relevant zijn, zoals bleek uit de casestudies (we zagen dat in onze vijf cases maar liefst drie subsidieregelingen een rol spelen; de anti-afhaaksubsidie, de subsidie herinrichting stortplaatsen en de SDE-subsidie gericht op stimulering van duurzame energieproductie).¹⁰⁹ Hoewel ons onderzoek geen gedetailleerde evaluatie van de diverse financiële instrumenten omvat, kan hier wel veilig worden geconcludeerd dat: een coherente inzet van financieel instrumentarium ontbreekt, de regelgeving dienaangaande versplinterd is over een groot aantal regelingen van uiteenlopende aard, financiële instrumenten continu aan verandering onderhevig zijn en niet primair zijn gericht op het beschermen van het milieu, laat staan op het stimuleren of forceren van innovaties. Het verdient dan ook aanbeveling om de plaats van financiële instrumenten in de instrumentenmix te heroverwegen en te onderzoeken of een bestendig systeem van milieubelastingen kan worden opgezet dat tot doel heeft om innovatie gericht op het bereiken van grote milieuwinst te stimuleren.

Aanbeveling 7: Heroverweeg de plaats van financiële instrumenten in de instrumentenmix en onderzoek of een bestendig systeem van milieubelastingen kan worden opgezet met het oog op innovatie.

¹⁰⁶ H.W. de Vos, Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans, M en R 2014/8, p. 597.

¹⁰⁷ Andere aanvankelijk in deze wet voorziene belastingen zijn inmiddels komen te vervallen, te weten: grondwaterbelasting, vliegbelasting en verpakkingenbelasting.

¹⁰⁸ Zoals de website van de rijksoverheid duidelijk aangeeft: ‘Het primaire doel van milieubelastingen is het genereren van inkomsten. Daarnaast kunnen deze belastingen bijdragen aan een beter milieu.’ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-voor-ondernemers/milieubelastingen>.

¹⁰⁹ Laatstgenoemde is geregeld in het Besluit stimulering duurzame energieproductie, welke niet is gebaseerd op de grondslag voor subsidieverlening in de Wet milieubeheer, maar op de Kaderwet EZ-subsidies.